الادارة المحلية

(مداخل التطوير)

مع التركيز على حالة
المملكة الاردنية الهاشمية

الدكتور
صفوان المبيضين



اليازوري
www.yazori.com

الادارة المحلية

(مداخل التطوير)

مع التركيز على حالة المملكة الاردنية الهاشمية

الادارة المحليـة

(مداخل التطوير)

مع التركيز على حالة المملكة الاردنية الهاشمية

الدكتور

الدكتور صفوان المبيضين

بسم الله الرحمن الرحيم

قال تعالى : ((وَاللَّهُ أَخْرَجَكُمْ مِنْ بُطُونِ أُمَّهَاتِكُمْ لا تَعْلَمُونَ شَيْئاً وَجَعَلَ لَكُمْ السَّمْعَ وَالأَبْصَارَ وَالأَفْئِدَةَ لَعَلَّكُمْ تَشْكُرُونَ))
(النحل:78)

صدق الله العظيم

المحتويات

المقدمة

تفتقر المكتبة العربية إلى كتاب تفصيلي يبحث في الادارة المحلية ومداخل التطوير، وبالذات بحالة المملكة الأردنية الهاشمية ,لا سيما واننا بحاجة الى معرفة التطبيقات والداخل الحديثة واستشراف التجارب الناجحة في الادارة المحلية وتجسيداً لرؤية جلالة المكل عبد الله الثاني بن الحسين المعظم للتنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تسير جنباً إلى جنب مع رؤية جلالته في التنمية السياسية التي تهدف إلى توسيع قاعدة المشاركة الشعبية في عملية صنع القرار وتنفيذه، وتعزيز مبادئ المشاركة والمساءلة وتكافؤ الفرص، ومن هذا المنطلق جاءت الرغبة في انتاج هذه الكتاب الجامع الذي يسلط الضوء على العديد من المفاهيم والممارسات المتعلقة بأساليب تنظيم الإدارة المحلية في بعض الدول العربية والأجنبية، مع التركيز على تجربة الأردن الرائدة في هذا المجال.

يتناول الفصل الأول مدخل للإدارة والمحلية من حيث التصور التاريخي للإدارة المحلية والوحدات المحلية والعوامل المؤثرة في نظم الإدارة المحلية واختصاصات الهيئات المحلية وأخيراً العلاقة من الوحدات المحلية الحكومية والمركزية .

اما الفصل الثاني فيتم فيه تناول تطبيق برامج الخصخصة في قطاع البلديات وإمكانيات التطبيق من خلال شرح مدخل خصخصة البلديات كمدخل لتطوير إدارتها والمشكلات التي تواجه هذا المدخل وتناول لتجارب بعض الدول الرائدة في هذا المجال.

اما الفصل الثالث فجاء ليبحث دمج الوحدات المحلية كمدخل آخر لتطوير اداء تلك الوحدات حيث تناول الباحث تعريف الدمج ومقوماته واهدافه ثم تطرق المؤلف التجارب الدولية المتقدمة في دمج البلديات واثر هذا الدمج على الأداء الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والإداري ثم يتطرق المؤلف لشرح التجربة الأردنية واستراتيجية خطة الدمج .

إما الفصل الرابع والأخير فقد جاء لتقييم مشروع اللامركزية الأردنية والذي من المتوقع تصفيته في العام2011 وخطة الحكومة الأردنية لتطبيق مشروع اللامركزية والمزايا المتوقعة بنظرة استشرافية.

وفي الختام اقول أن الكمال لله وحدة والنقص دوماً ملازم للعباد واتمنى ان ينفع بهذا الكتاب كل باحث في علم الإدارة المحلية.

الفصل الأول

مدخل إلى الإدارة المحلية.

تقديم

حاول المؤلف في هذا الفصل التعريف بالإدارة المحلية كمفهوم وفلسفة وممارسة أعمال اجتماعية وثقافية، شأنها شأن أي نشاط ثقافي اجتماعي إداري مبتكر. حيث سيتم تسليط الضوء على التطور التاريخي للإدارة المحلية، والتعريف بالوحدات المحلية والحديث عن الإدارات المحلية بين المركزية واللامركزية، والعناصر الأساسية لنظم الإدارة المحلية، وايكولوجية نظم الإدارة المحلية. والعوامل والبيئة المؤثرة في نظم الإدارة المحلية واختصاصات الهيئات المحلية وأساليب صنع القرار أخيرا العلاقة بين الوحدات المحلية والمركزية.

وبهذا الصدد نؤكد على ان الإدارة المحلية هي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري حيث يتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة ومستقلة، تمارس ما يعهد اليها من اختصاصات ومهام ومسؤوليات تحت إشراف الحكومة المركزية.

ويستهدف نظام الإدارة المحلية تحقيق عدة أهداف، من أهمها المشاركة في إدارة الوحدة المحلية وتقديم خدمات أفضل للمواطنين والنهوض بمستواهم الاقتصادي والاجتماعي والثقافي.

وقد عرف النظام الإدارة المحلية منذ زمن بعيد ،إلا أنه لم يحظ بالتنظيم القانوني الا بعد قيام الدولة القومية الحديثة، وازدياد أعباءها ومسؤولياتها تجاه مواطنيها، مما جعل هنالك ضرورة ملحة لنقل بعض هذه الأعباء إلى هيئات محلية منتخبة ، وقد بدء الاهتمام بنظام الإدارة المحلية من جانب المنظرين السياسيين ورجال القانون العام في أواخر القرن الماضي وقد ظلت دراسة الإدارة المحلية تبعاً لذلك فرعاً من فروع دراستي السياسة والقانون الإداري إلى عهد قريب، ولكن سرعان ما انفصل علم الإدارة المحلية عن كل من السياسة والقانون العام، ليصبح علماً قائماً بذاته، وتخصص له المقررات الدراسية في الجامعات المختلفة، وتقام من أجله المعاهد العلمية.

إن لنظام الإدارة المحلية طبيعة إدارية وتنمية واضحة، ونظام الإدارة نظام اجتماعي، بتأثر كأي نظام اجتماعي آخر، بالقيم والعادات والتقاليد الأفراد والجماعات المحلية.

ونظام الإدارة المحلية نظام سياسي أيضاً، مما يعطيه للهيئات المحلية المنتخبة من مكنات أو قدرات على توزيع الموارد السلطوية في نطاق الإقليم المحلي، بل أن مؤشرات السياسة العامة للدول واتجاهات الرأي العام، على المستوى القومي، أصبحت تستقي من اتجاهات الرأي العام في الانتخابات

المحلية. ويقول الاستاذ" جون ستيورات" في هذا الصدد " أن نظم الادارة المحلية، ما هي إلا نظم سياسية بالمعنى الحقيقي للكلمة" فهي هيئات منتخبة لديها السلطة والقدرة على الاختبار بين البدائل المتاحة، ضمن حدود تقرضها الصلاحيات المخولة لها، وضمن قيود تقرضها البيئة المحيطة بها. إنها في عبارة أخرى تمثل ظاهرة انتشار السلطة وتذريتها في الدولة المعاصرة.

أولاً : التطور التاريخي للإدارة المحلية

ينطوي كل تنظيم اجتماعي على وجود سلطة ذات أوامر ونواهي ملزمة لأفرادها. ونظراً لكون السلطة سمة من سمات أي تنظيم بشري لذلك فهي قديمة قدم الجماعات البشرية. وطالما يعيش الإنسان في مجتمعات منظمة فسيظل خاضعاً لسلطة ما تعلوه وتنظم سلوكه.

ومنذ القدم كانت هنالك تنظيمات سياسية عرفتها البشرية وكان لنظام الحكم المحلي نصيب فيها هي: التنظيمات القبلية، والحكومات الإقليمية، والإمبراطوريات ونظام الإقطاع ثم نظام الدولة الحديثة وفي كل هذه التنظيمات كان هناك تزاوج بين عنصرين المركزية واللامركزية مع غلبة أحدهما على الآخر في بعض الأحيان.

إن الإنسان لم يعرف حياة العزلة بل عاش مع بني جنسه في جماعات بدائية، ولم يعرف التنظيم السياسي إلا بعد أن وجدت حياة الاستقرار في القبائل التي تكونت منها المدن القديمة.

وقد كانت السلطة فيها جماعية، ترتكز على عدة مصادر تمثل الضمير للجماعة. ومن أهم مصادر السلطة في هذه القبائل علاقات القرابة، وعلاقات المكان، والعلاقات الاقتصادية، والقوى الغيبية، ولم تكن القبيلة كياناً سياسياً فقط، بل كياناً اجتماعياً واقتصادياً وإدارياً متكاملاً، يقدم لأعضائه الإشباع الضروري لحاجاتهم الأمنية والاجتماعية والاقتصادية.

أن حكومات القبائل هي أقدم أشكال النظم السلطوية التي عرفتها البشرية، وقد كانت هذه الحكومات محلية بطبيعتها، تمركزت حول المدن والقرى، وأقامت سلطتها على أساس من رابطة الدم غالباً، أو الجوار الجغرافي، أو المصالح المشتركة. وكان يعهد برئاسة هذه الحكومات القبلية إلى رؤساء القبائل الذين كانت تشكل منهم مجالس القبائل.

ومن أقدم أمثلة هذه الحكومات القبلية، حكومات المدن المصرية القديمة قبل أن يوحدها الملك مينا في إمبراطورية واحدة، ولقد عرفت حكومات هذه المدن أشكالاً بسيطة من المجالس المحلية أهمها" مجالس العشرة العظام" التي كانت تضم عشرة أعضاء بالانتخابات برأسهم حاكم المدينة لإدارة دفة الحكم في المدينة.

ولقد عرفت الهند أيضاً قبل بداية التاريخ الميلادي بفترة طويلة، نظام المجالس المحلية التي تمثل عدداً من القرى آنذاك.

وفي بلاد الإغريق، ساد حكم المدينة التي كانت تتمتع باكتفاء ذاتي، وتكون وحدة سياسية مستقلة. وقد تكونت دولة المدينة من عدد من القرى، وتكونت كل قرية- بدورها- من اجتماع عدد من القبائل. والقبيلة هناك كانت هي الوحدة الأساسية التي يقومن عليها المجتمع الإنساني. ويكون مثل هذا النظام مثالياً إذا ضمن للمدينة الاكتفاء الذاتي والإدارة الذاتية.

ولم يستمر هذا الشكل السياسي كثيراً، فسرعان ما برزت فكرة الحكومة الإقليمية كمنافس للحكومة القبلية. وقد تولدت الحكومات الإقليمية من تألف واتحاد بعض الكيانات المحلية الصغيرة، إما باختيارها أو رغماً عنها. وقد أخذت الحكومات الإقليمية في بداية نشأتها شكل الملكيات المركزية التي بسطت سلطتها على كيانات إقليمية أكبر من مجرد القرية أو المدينة ثم تطور نظام الحكم بعد ذلك إلى حكم الأشراف أو الارستقراطية أو حكم العامة.

وبرغم انتقال نظام الحكم من مفهومه القبلي الضيق إلى مفهومه الإقليمي الأرحب نسبياً، إلا أن حكام الأقاليم الجدد لم يلجأوا إلى المركزية المفرطة لإدارة شؤون الكيانات الإقليمية الجديدة، بل أفسحوا مجالاً لأهالي المدن والقرى في أن يديروا شؤونهم بأنفسهم، وأن يظلوا محتفظين بنظمهم التقليدية مع بسط سلطات الحكومة المركزية.

ولقد اتسعت الحكومات الإقليمية وتكونت منها الإمبراطوريات سواء في عهد التاريخ القديم أو الوسيط. وبانتقال نظم الحكم من الحكومات الإقليمية إلى الإمبراطوريات الواسعة، ظل التزاوج قائماً بين عناصر المركزية واللامركزية.

ويلاحظ أنه في بداية نشأة هذه الإمبراطوريات القديمة كان نظام الحكم يميل نحو المركزية المفرطة بصورة واضحة. والسبب في ذلك أن في بداية نشأة الإمبراطوريات تكون بحاجة ماسة إلى بسط سلطاتها على المساحات الجغرافية المترامية الأطراف. وأيضاً كانت الإمبراطوريات في بداية نشأتها متجانسة في عناصر البشرية وفي نسيجها الثقافي والروحي، مما ساعد على التوحد فيما بينها.

ومع انفتاح الإمبراطوريات القديمة والوسيطة على شعوب ومناطق وأجناس وثقافات متنوعة، قويت فكرة الحكومة (المحلية) مرة ثانية على حساب الإمبراطوريات. ومع توالي الزمن ودخول الإمبراطوريات مراحل شيخوختها

ساد من جديد نظام الإقطاعيات والمدن والأقاليم الصغيرة، كنظم بديلة للإمبراطوريات.

يرى أرسطو أن نظام الحكم في أثينا قد مر على النحو التالي: إذا ابتدأ بالملكية ثم أنهار النظام الملكي، وساد مكانه النظام الارستقراطي أو حكم الأشراف. ثم تطور فيما بعد إلى ما عرف بالاولجاركية، وذلك بقيام طبقة التجار وأصحاب السفن إلى أن حكم العامة أو يعرف اصطلاحاً بالنظام الديمقراطي.

ولقد كان النظام الإقطاعي بطبيعته نظام محلياً قائماً على الولاء الإقليمي الضيق وعلى أساس توزيع السلطة بين أمراء الإقطاع، مما أدى إلى أن يكون لكل اقطاعية إقليم مستقل، وإدارة مستقلة، بل وقوات عسكرية مستقلة.

وقد استمرت هذه الكيانات المحلية بالشكل السائد لنظام الحكم طوال القرون الوسطى إلى أنبرز إلى الوجود الشكل القانوني الجديد وهو الدولة القومية، التي ترجع جذورها إلى الدولتين البريطانية والفرنسية، وسرعان ما انتشرت في العالم المعاصر كوريث لكل من الإمبراطوريات القديمة والإمارات الإقطاعية التي قامت على أنقاضها. ولقد كانت الدولة القومية حلاً وسطاً يتناسب مع ظروف التطور الحديثة. فلقد كانت أكبر حجماً وأكثر قوة من الإقطاعيات الصغيرة، ولكنها أقل مساحة من الإمبراطورية القديمة. وبالتالي أكثر تجانساً في نسيجها البشري الجغرافي. ويرجع الفضل في نشوء الدولة المعاصرة إلى كثير من العوامل منها:

- ظهور طائفة من القادة العظام الذين جمعوا مواطنيهم حول رمز موحد للإقليم.
- التطور الذي حدث في وسائل المواصلات.
- ظروف الحرب المستمرة بين الولايات المتجاورة مما ساعد على بلورة الشعور بالانتماء بين مجموعات من الناس في مواجهة اعدائهم.

ويلاحظ أن الدولة هي أهم شخصية إقليمية برزت إلى حيز الوجود في العصر الحديث.وهي أهم حدث في القرون الأخيرة. ومن العسير تحديد تاريخ دقيق لنشأة الدولة في المجتمع الإنساني. ولكنها كما يقول" ماك ايفر" ظهرت كواقعية سياسية واجتماعية حين تحولت السلطة إلى حكومة، والتقاليد إلى قوانين.

لقد كثرت النظريات التي تفسر أصل نشأة الدولة. فذهب بعضها إلى تفسير أصل الدولة بنظرية العقل الاجتماعي. وبعضهم أرجعها إلى نظريات

القوة أو تطور الأسرة ولعل أرجح النظريات التي تفسر نشأة الدولة هي نظرية التطور التاريخي التي تقوم على تعدد المصادر الاجتماعية والسياسية لقيام الدولة، دون حصرها في مصدر واحد فقد، فنشأة الدولة هي مزيج من كل هذه العوامل مجتمعة.

ولوجود الدولة يلزم توافر عدة أركان أساسية وهي:

1. الشعب: أي مجموعة من الأفراد.
2. الإقليم: الذي تمارس عليه سيادة الدولة.
3. الهيئة السياسية الحاكمة التي تكون مهمتها الأشراف على الإقليم وعلى من يقومون عليه والملاحظ أن الدولة القومية- حينما قامت على أنقاد النظام الإقطاعي- اتخذت من المركزية السياسية والإدارية طابعاً لها. ولقد كانت دافع وراء ذلك والرغبة في توحيد العناصر الإقليمية أو البشرية المكونة للدولة. ولقد ساعد على ذلك ضآلة الوظائف التي كانت تقدمها الدولة للإفراد.

ولقد مرت الوظائف التي تقدمها الدولة للإفراد بتطورات حادة في العصر الحديث. فلقد ساد الرأي، في فترة معينة بضرورة قصر وظائف الدولة على الدفاع الخارجي، وحماية الأمن الداخلي، والمحاضرة في منازعات الأفراد، مع ترك إشباع باقي حاجات الأفراد لمبادلتهم الشخصية. ولكن مع الزمن، برز قصور هذا الاتجاه وكثرت الدعاوي المنادية بضرورة تدخل الدولة في الكثير من المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

ولقد كان تطور هذه الوظائف السبب الرئيس في بروز اللامركزية وعدم التركيز الإداري الذي نودي بها، وأخذت إشكال ثلاثة هي: اللاوزارية، الفيدرالية، الحكم المحلي.

وظهور اللاوزارية كدعوة للحد من مركزية السلطة في الدولة المعاصرة، مع قيام الثورة الفرنسية عام 1789م، ثم انتشرت منها إلى أوروبا وباقي دول العالم. فحتى هذه الفترة كان حكام الأقاليم الفرنسية شبه مستقلين عن الحكومة المركزية. وحتى تضمن الحكومة المركزية ولاءهم قامت باستبدالهم بموظفين مركزيين يتقاضون رواتبهم من خزانة الحكومة المركزية، ويدينون بالولاء لهم، ولقد أدى ذلك إلى نشوء اللاوزارية، كشكل من أشكال التخفيف من وطأة مركزية السلطة.

أما الفيدرالية فلقد نشأت مع منظري الثورة الأمريكية ضد الاستعمار البريطاني،كتجسيد لرغبة الولايات الامريكية في الوحدة السياسية، مع بقاء بعض مظاهر الاستقلال السياسي بيد الولايات الامريكية.

أما نظام الحكم المحلي أو إدارة محلية فقد كان أحدث نسبياً، فعلى الرغم من قدمه كظاهرة تاريخية عرفتها الجماعات البشرية، إلا أنه- كظاهرة قانونية- لا يرجع بتاريخه التشريعي إلى أكثر من القرن التاسع عشر.

ففي إنجلترا- وهي مهد نظام الحكم المحلي- لم يكن للمدن مجالس محلية يشترك فيها المواطنون فيما قبل عام 1835. ولعل أول تشريع صدر في هذا الشأن هو قانون الإصلاح في عام 1838، وتوالي بعد ذلك ظهور التشريعات المنظمة للحكم المحلي.

أما فرنسا، فلم تنشأ بها مجالس المحلية، على أساس تمثيلي، إلا في عام 1833، ولم تعط هذه المجالس حق إصدار قرارات إدارية في عام 1884.

وفي تراثنا العربي والإسلامي لم يخرج التطور نحو الحكم المحلي على الخطوط العريضة التي سبق عرضها.

فلقد ساد النظام القبلي في البلاد العربية فيما قبل نشوء الإمبراطوريات الإسلامية. وبظهور الإمبراطورية الإسلامية برزت الحكومة المركزية في عاصمة الخلافة كشكل جديد من أشكال الحكم والإدارة،وكبديل للنظام القبلي الذي كان سائداً في المنطقة.

ومع اتساع الإمبراطورية الإسلامية ظهرت أقاليم شبه مستقلة في مصر وحلب واليمن والجزائر والأندلس.

ولقد ترتب على ضعف الإمبراطورية العثمانية، ثم انهيارها: بروز العديد من الدول العربية المعاصرة، كوريث لها، وكشكل جديد من أشكال التنظيم السياسي.

وباستقرار الدولة العربية المعاصرة وبسطها لسلطاتها الإقليمي، ومع زيادة وظائفها الإدارية ظهرت فكرة الحكم المحلي بها.

ولقد كانت مصر من أوائل الدول العربية التي حاولت تطبيق نظام الحكم المحلي، ثم تلتها دول أخرى، إلى أن انتشر نظام الإدارة المحلية في العديد من الدول العربية.

المبحث الأول

الوحـــــدات المحليـــــة

شهدت السنوات الماضية اهتماما متزايدا بالوحدات المحلية. وقد جاء هذا الاهتمام في إطار الإتجاه إلى توسيع نطاق مشاركة المواطنين ودورهم في الحكم الرشيد(Governance)، وتقلص دور الدولة ومنح القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني دورا أكبر في عملية التنمية. وقد عبر عن هذا الاهتمام تقارير البنك الدولي عن التنمية في العالم تحت العديد من العناوين مثل: "جعل الدولة أكثر قربا من الناس"، و"التحول إلى المحليات"، و"تحقيق اللامركزية وإعادة التفكير". لذا فإن الوحدات المحلية تقوم بدور فعال في التنمية المحلية ويمثل وجودها تجسيداً لمبدأ الديمقراطية ، وتستطيع تأكيد وحدة المجتمع بإستثارة الرأي المحلي للاهتمام بالمشكلات الإنسانية وإشراك المواطنين في إيجاد الحلول المناسبة لها. وعليه فسوف يتم في هذا المبحث تناول تعريف الوحدات المحلية، ومقومات الوحدة المحلية، ومستويات الوحدات المحلية.

اولاً: تعريف الوحدات المحلية

أصبحت الوحدات المحلية تضطلع بدور هام وحيوي ورئيس في الدولة خصوصاً في الوقت الحاضر حيث غدت تلعب عدة أدوار من بينها المشاركة في التنمية المستدامة والمشاركة في صنع القرار وغيرها من الأدوار الهامة ، وتٌعّرف الوحدة المحلية بأنها "مساحة محددة من إقليم الدولة الذي يقوم النظام المحلي بتقسيمها ،سواء كانت قرية أو مدينة صغيرة أو كبيرة أو مجموعة من المدن والقرى، ويعتبر كل من النطاق الجغرافي والبشري والنطاق الوظيفي أهم المقومات التي تقوم عليها الوحدات المحلية"

ويرى آخرون أنها "وحدات أهلية مستقلة لها مصادرها وإيراداتها الذاتية، وتمثل حلقة الوصل بين الحكومة والمواطن، وتلعب الدور الأبرز والأهم في المجالات التنموية وتقدم خدمات البنية التحتية للمجتمعات المحلية".

بينما يرى بعض الباحثين أن الوحدة المحلية "عبارة عن منطقة معينة لها سكان يقيمون فيها مع تنظيم مسموح به ، وهيئة حاكمة وشخصية قانونية مستقلة ، وسلطة تقدم خدمات عامة، مع درجة كبيرة من الاستقلال بما في ذلك سلطة قانونية وفعلية وذلك من أجل جباية إيراداتها "

ويرى آخرون أن الوحدات المحلية هي" مناطق محددة تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها، تحت رقابة وإشراف الحكومة

المركزية. وفي تعريف آخر " أنها أصغر وحدة إدارية تعطي الصورة عن الدولة والسكان، يقوم على إداراتها مجلس بلدي منتخب يخطط وينفذ البرامج والمشاريع التنموية الاقتصادية والاجتماعية.

ويرى الكاتب بأنه لابد من التركيز على العناصر السابقة في تعريف واحد ، بأن الوحدات المحلية عبارة عن مناطق جغرافية معينة ، ذات استقلال مالي وإداري، تتمتع بالشخصية المعنوية، وتقدم الخدمات العامة ، ويقوم على إدارتها مجلس محلي إما عن طريق الانتخاب أو التعيين أو الجمع ما بين الانتخاب والتعين ، وتمارس اختصاصاتها وواجباتها المنوطة بها تحت رقابة السلطة المركزية وبموجب القانون .

ثانياً: مستويات الوحدات المحلية

تختلف الدول من حيث عدد المستويات المحلية التي تأخذ بها ، وذلك نتيجةً لتباين الدول في الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والجغرافية ، والتي تمثل المساحة التي تقوم عليها الدولة والتضاريس والموقع، فالدول ذات المساحة الكبيرة والمترامية الأطراف تكون في حاجة إلى عدة مستويات أمثال أمريكا ، وكندا ، واستراليا، والسعودية، وماليزيا ، فعلى سبيل المثال، دولة كبيرة كالولايات المتحدة الأمريكية تضم أربعة مستويات للحكومة هي (الحكومة الفدرالية، وحكومة الولاية، وحكومة المقاطعة، وأخيراً حكومة البلدية) ، ونظام الحكم المحلي فيها يختلف من ولاية لأخرى، ويتشكل نظامها المحلي من مستويين هما : المقاطعات والبلديات .

وفي الواقع، هناك أشكال مختلفة من الإدارة المحلية تعكس احتياجات المستويات المختلفة من الكثافات السكانية ، كما أن طبيعة كل من الوحدات المحلية ودورها يختلف من ولاية إلى أخرى ، فهناك بعض المناطق الريفية وكذلك بعض الضواحي التابعة لبعض الولايات لا تضم مستوى البلدية تحت مستوى المقاطعة، وأيضا في بعض المناطق تندمج كل المستويات فيما يسمى (Consolidated City-Country) ، إن المستوى المناسب الذي يحكم أي وحدة محلية يتوقف على عدة خصائص أهمها طبيعة الخدمات التي تقدمها ، ومصادر الإيرادات المتاحة لها، وموقع وحجم البلدية ، ومعدل حجم ونمو البلدية إلى المقاطعة ككل ، وطبيعة العلاقات الدولية ، وتاريخ التعاون مع البلديات المجاورة ، وخصائص السكان المستهدفين من الخدمة كدرجة التنوع العرقي والثقافي للسكّان.

أما مستويات الإدارة المحلية فتتمثل بالاتي:

1- النظم المحلية الأحادية المستوى

تعتمد بعض الدول على مستوى محلي واحد يلي الحكومة المركزية (الدول البسيطة)، أو حكومة الولاية (الدول المركبة) مباشرة مثل نيجيريا (مناطق الحكم المحلي)، وسويسرا (الكميونات) ، فيوجد في سوسيرا الدولة الفيدرالية مستوى واحد هو الكميونات (communes) حيث يصل عددها إلى حوالي 3022 كميوناً ، ولكل وحدة محلية أو كميون خاص به يسمى لائحة الوحدة المحلية . وتتفاوت الوحدات المحلية في سوسيرا من حيث عدد السكان ، اذ تتراوح بين 400 نسمة إلى 50 ألف نسمة في زيورخ . كما تأخذ بعض الدول العربية بنظام المستوى الواحد (البلديات) مثل دولة الإمارات العربية المتحدة ، لبنان ، قطر ، والكويت والاردن.

2- النظم المحلية الثنائية المستوى

وهناك دول تأخذ بنظام المستويان: (المقاطعات والبلديات) كالولايات المتحدة الأمريكية اضافةً لوجود المناطق الخاصة ذات الغرض الواحد إلى جانب الوحدات التقليدية . وفي المملكة المتحدة يؤخذ بنظام المستويان حيث يوجد بها 59 مجلساً اقليمياً Country بالإضافة إلى 455 مجلس مناطق District Council. وفي اليابان يلاحظ وجود مستويان محليان هما المقاطعات والبلديات، وأما في الدنمارك فيبلغ عدد مقاطعاتها (14) مقاطعة وعدد البلديات (275) بلدية . وفي المملكة العربية السعودية يوجد مستويان هما (المناطق والبلديات).

3- النظم المحلية ثلاثية المستوى:

تقوم بعض الدول على ثلاثة مستويات محلية مثل فرنسا، الهند ، والمغرب (الأقاليم ، المحافظات ، البلديات)، فالوحدات المحلية في فرنسا عبارة عن الأقاليم (26) إقليم، وهو المستوى المحلي الأعلى ، والمحافظات التي تتوسط بين الإقليم والبلدية وعددها (100) محافظة ، تم تقسيمها على أساس اعتبارات سياسية وجغرافية واقتصادية واجتماعية ،أما المستوى الثالث فهو البلديات التي تمثل المستوى المحلي الأدنى أو الأساسي، ويصل عد البلديات في فرنسا إلى نحو (36547) بلدية ، وجميع البلديات متجانسة من حيث الاختصاصات والمستويات، فيما عدا باريس، وليون ومارسيليا.

وتأخذ الهند أيضاً بنظام المستويات الثلاثة ، حيث تقسم الولايات إلى مناطق ومجمعات أو أقسام وقرى ، وتعد المنطقة المستوى المحلي الأول بعد

الولاية ، وهي عبارة عن تقسيمات إدارية للولاية تتم على أسس علمية ، أما مستوى المجمع في بعض الولايات فهو عبارة عن منطقة متكاملة التكوين العمراني من مدن وقرى كبيرة ، حتى تستطيع التنسيق بين جهود التنمية في القرى والأحياء الداخلة في نطاقها الجغرافي ، كما أنها تحصل على كثير من الصلاحيات المفوضة من السلطة المركزية بالولايات ومن العاصمة الاتحادية ، والمستوى الثالث هو القرى التي تعد الوحدة القاعدية للتنظيم المحلي، وقد توجد الوحدة المحلية في قرية واحدة أو في بعض القرى المتجاورة، ويوجد في بعض الدول أربعة مستويات محلية فعلى سبيل المثال يوجد في أندونيسيا أربعة مستويات محلية المستوى الأول هو الإقليم ، والمستوى الثاني مستوى المراكز الرئيسسية ، ثم مستوى المراكز الفرعية ، وأخيراً مستوى القرية.

المبحث الثاني

الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية

يتخذ التنظيم الإداري في الدولة الحديثة صورتين هما المركزية واللامركزية. وعلى الرغم من تعارضهما النظري فإنهما متكاملان، ولا يمكن تصور قيام اللامركزية الا في كنف المركزية.

اولاً: المركزية

يقصد بالمركزية –بصفة عامة- تركيز السلطة في يد رئيسة واحدة. ويستوي في هذا أن تكون هذه الهيئة الرئيسية فرداً أو لجنة أو هيئة أو مجلساً.

ويوجد في الدول المعاصرة ثلاث مجالات للمركزية:

1. المركزية السياسية: وفيها يخضع إقليم الدولة الإدارة سلطة سياسية واحدة، وبالتالي تكون الوظيفة التشريعية والقضائية والتنفيذية مركزة في يد الحكومة الحكومة المركزية، دونما مشاركة في أي من هذه السلطات.
2. المركزية الاقتصادية: وتسود في بعض الدول المعاصرة، حيث تتولى السلطات المركزية في الدولة توجيه الاقتصاد والتخطيط الكلي أو الجزئي له.
3. المركزية الإدارية: وهي التي توجد في المجال الإداري، بحيث تكون سلطة البت النهائي في شؤون الإدارة بيد الحكومة المركزية في العاصمة.

تتلخص المركزية الإدارية في حصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية، ووجود علاقة تبعية رئاسية وتدرج بين أعضاء السلطة المركزية، لأن هذه التبعية هي التي تحقق في النهاية انحصار الوظيفة الإدارية في يد سلطة مركزية واحدة، وفيما يلي تفصيل هذين الركنين للمركزية الإدارية:

حصر الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية.

يقصد بحصر الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية أن يكون لها الاختصاص الفني وسلطة إصدار القرارات، وسلطة التبعية في مجال الإدارة والمرافق العامة، دون مشاركة من سلطة أخرى.

ويعتبر النشاط مركزياً إذا كانت الحكومة المركزية هي التي تمارسه على سبيل المثال بأنفراد، ودون مشاركة من احد، سواء أقامت بهذا النشاط بنفسها أبو بواسطة احد الأعضاء التابعين لها تبعية رئاسية.

وفي ظل هذا النظام، لا يوجد للوحدات المحلية كيان قانوني مستقل، وحتى إذا وجدت فهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، وتخضع سلطتها وهيئاتها خضوعاً شبه مطلق للسلطات المركزية.

يستتبع حصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية، أن تبقى وحدات الجهاز الإداري للدولة متدرجة تدرجاً هرمياً، تتربع الحكومة المركزية على قمته.ومهما تعددت وحدات الجهاز الإداري المركزية أو انتشرت في الأقاليم، فإنها تظل تابعة تبعية رئاسية لوزاراته المختلفة في العاصمة.

وهناك بعض الحالات التي تعطي فيها لفروع الوزارات: المختلفة سلطة البت في بعض المسائل دون الرجوع إلى الحكومة المركزية في العاصمة ولا تخرج هذا الصورة أيضاً عن أن تكون مركزية إدارية طالما بقيت الجهة أصدرت القرار خاضعة رئاسية للحكومة المركزية.

والتبعية الرئاسية لفروع الوزارات المختلفة في الأقاليم، تتضمن أعطاء الوزارات المركزية في العاصمة عدة صلاحيات أهمها : سلطات تمارسها الوزارة على أشخاص العاملين التابعين لها، وتتمثل في التعيين والترقية والنقل وتوقيع الجزاءات عليهم.وسلطات تمارسها الوزارة على أعمال هؤلاء المرؤوسين، وتتمثل في:

1. سلطة التوجيه السابق.
2. سلطة التعقيب اللاحق على أعمال المرؤوس، ومن أهم صور التعقيب التي تمارسها الوزارات المركزية على فروعها، سلطة إلغاء هذا التصرفات، أو سحبها، أو تعديلها، أو الحلول محل الإدارات المختلفة،إذا تقاعست عن أداء واجباتها الإدارية.

وللمركزية الإدارية صورتان:

أحدهما المركزية المطلقة أو الوزارية، وتعني تركز سلطة البت في كل الأمور بيد الوزارات المركزية في العاصمة. ولا يوجد لها تطبيق الا في بعض الدول الصغيرة كالفاتيكان وإمارة موناكو.

والصورة الثانية من صور المركزية فهي للاوزارية، ويطلق عليها احياناً إدارة الفروع أو الإدارية الميدانية Field Administration وقد يطلق عليها أيضاً

عدم التركيز الإداري Deconcentration وهي تعني توزيع سلطة البث النهائي في بعض الأمور الإدارية بين أجهزة الوزارة في العاصمة وبين فروع الوزارة في أقاليم الدولة، حيث يكون لهذه الفروع السلطة في البث في بعض الأمور دون الرجوع إلى العاصمة. وهذا الشكل يكاد لا تخلو منه دولة من الدول المعاصرة.

واللاوزارية تفترق عن اللامركزية الإدارية في أن الأخيرة تتوزع فيها الوظيفة الإدارية بين أشخاص إقليمية مستقلة. إما في اللاوزارية فإن العلاقة التي تربط الحكومة المركزية بأجهزتها في الأقاليم هي علاقة تبعية رئاسية، لا تستقل فيها الفروع الإدارية في الأقاليم عن الوزارات المركزية في العاصمة.

مزايا المركزية:

من الناحية السياسية تعتبر المركزية تقوية للوحدة السياسية وتدعيماً للدولة خصوصاً عند البدء في نشأتها. ثم إن وسيلة للأشراف على التنظيمات القومية ذات الطبيعية المركزية، كالقوات المسلحة والسياسية الخارجية.

أما من الناحية الإدارية، فهي الوسيلة الأكثر كفاءة للقيام بالمشروعات القومية الكبرى، ثم أنها تساعد على توحيد الاتجاه الإداري في الدولة وتوحيد أنماط الإدارة وإجراءاتها. وتعمل في كثير من الأحيان على تأكيد الموضوعية في تقديم الخدمات دون النظر للاعتبارات المحلية أو الإقليمية، مما يؤدي إلى توفير قدر أدنى من الخدمات في كثير من المناطق الفقيرة أو المحرومة.

عيوب المركزية:

تتركز أهم عيوب المركزية في إهمالها للعامل المحلي في تقديم الخدمات وفي كثرة التعقيدات التي يتعرض لها المتعاملون مع الإدارة.

كما أنه لم يعد ممكناً للدولة الحديثة أن تستند إلى نظام المركزية وحدة نظراً لصعوبة تطبيقية من ناحية ولإرهاق أصحاب المصالح والحاجات من ناحية أخرى.

لذلك أصبح الهيكل الإداري للدولية الحديثة يقوم على أساس المزج بين المركزية واللامركزية بدرجات ونسب مختلفة، تتباين بتباين الظروف الجغرافية وحجم المجتمع ودرجة الاتصال بين أقاليمه، وتركز السكان وحركتهم، والظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

ثانياً: اللامركزية

يقصد باللامركزية توزيع السلطة ما بين جهات متعددة، بحيث لا تركز في يد الحكومة المركزية فقط بل تشاركها هيئات أخرى إقليمية أو مرفقية أو سياسية. وتتخذ اللامركزية ثلاث صور مختلفة، وهي:

1. اللامركزية المرفقية أو المصلحية:

وتعني إعطاء إدارة مرفق من المرافق العامة كالنقل أو الموصلات أو إحدى الصناعات الشخصية أو المعنوية أو بعض الصلاحيات التي تستطيع إدارة المرافق ممارستها دون الرجوع إلى الوزارة المختصة.ويطلق على هذه المرافق اصطلاح المؤسسات أو الهيئات أو المشروعات العامة.

هناك بعض الكتاب الذين ينكرون أن تكون اللامركزية المرفقية صورة من صور اللامركزية الإدارية، وحجتهم في ذلك أن المؤسسات العامة يمكن ان تقوم على كل من النطاقين القومي أو المحلي وتدار بنفس الأسلوب. فهي على النطاق القومي تعتبر استثناء من قاعدة تركيز النشاط الإداري الخاصة بالمرافق القومية في يد الهيئات المحلية، فهي إذن ذات طبيعة فنية سواء في صورتها القومية أو المحلية.

1. اللامركزية السياسية

وهي التي تقوم على توزيع السلطات السياسية، أي سلطات التشريع والقضاء والإدارة، فيما بين الدولة المركزية والدويلات واو الولايات المكونة لها وبالتالي فإن نظام اللامركزية السياسية يكون متصلاً بالتنظيم الدستوري للدولة.

وللامركزية السياسية لا تكون الا في الدول الاتحادية (المركبة) حيث تمارس الهيئات المنتخبة في الولايات أو المقاطعات أو الدويلات الأعضاء سلطات تشريعية وقضائية وتنفيذية، في حدود الأقاليم الذي تمثله . وينظم دستور الدولة – عادة –علاقات الحكومة الفيدرالية بالدويلات الأعضاء.

وتفقد الولايات أو المقاطعات أو الدويلات المكونة للدولة الفيدرالية شخصتها المعنوية في مجال السياسية الخارجية، وفي مجال القوات المسلحة، وصك العملة ولكنها تتقاسم مع الحكومة الفدرالية مظاهر السيادة في المجال الداخلي.

وهناك بعض الدول الفيدرالية التي يبيح دستورها- استثناء لبعض الولايات حق التمثيل الدبلوماسي الخارجي. فلقد أجاز الدستور السوفيتي- سابقاً – لبعض الولايات أن يكون لها حق تبادل السفراء مع الدول الاجنبية بل والحق في عضويته الأمم المتحدة.

وتعتبر الولايات المتحدة الأمريكية من أوائل الدول التي أخذت باللامركزية السياسية.

وتأخذ كندا والبرازيل والهند بالنظام الفيدرالي ايضاً. ولا يوجد لهذا النظام تطبيقات على الصعيد العربي الا في دولة الإمارات العربية المتحدة.

ويلائم نظام اللامركزية السياسية الدول ذات الحجم السكاني أو الجغرافي الكبير، وكذلك الدول ذات القوميات أو الأجناس أو الديانات المتعددة.

1. اللامركزية الإقليمية أو اللامركزية المحلية:

وهي تعني تقسيم الدول إلى مناطق وأقاليم إدارية (وليست سياسية) توزع فيها السلطة الإدارية(وليست القضائية أو التشريعية) على هذا المناطق والأقاليم بحث يكون للمجالس المحلية بها سلطات البت في كثير من المسائل الإدارية دون الرجوع إلى الحكومة المركزية.

وتختلف اللامركزية المحلية عن اللامركزية السياسية من عدة نواحي. فاللامركزية المحلية أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يتعلق بالوظيفة التنفيذية في الدولة. ولذ فإنها قد توجد في كل أنواع الدول سواء بسيطة أو مركبة.

أما نظام اللامركزية السياسية فهو أسلوب من أساليب الحكم يتعلق بالوظائف الأساسية في الدولة سواء التنفيذية أو التشريعية أو القضائية. فالدوليات الأعضاء في نظام اللامركزية السياسية تتمتع بجزء من السيادة القانونية الداخلية ويكون لمجالسهم اختصاصات تشريعية، في حين لا تتمتع الوحدات المحلية في ظل نظام اللامركزية الإقليمية بأي نصيب من السيادة القانونية الداخلية ولا يوجد نظام اللامركزية السياسية الا في الدول المركبة(الاتحادية) فقط.

ويترتب على هذه الفوارق بينها اختلاف طبيعة الرقابة التي تمارسها الحكومة في ظل هذين النظامين ففي حين تخضع المجالس المحلية لرقابة سواء بخصوص الأعمال التي تقوم بها أو الأشخاص المكونة لها، فإن الرقابة في ظل النظام الفيدرالي تكون متبادلة بين كل من الحكومة الاتحادية وحكومات الدويلات الأعضاء.

وتأخذ اللامركزية الإقليمية أو المحلية صورتين تختلطان في الواقع العملي وتثيران كثيراً من الجدل في كتابات الإدارة العامة.

الحكم المحلي والإدارة المحلية فهل هما شيء واحد؟ أم شيئان...مختلفان؟؟

أن الحكم المحلي هو أقصى درجات اللامركزية الإقليمية، أما الإدارة المحلية فتقع على مستوى أقل ولذا يمكن القول أن النظام المتبع في الوحدات الانجليزية هو نوع من الحكم المحلي نظراً للاستقلال الكبير للوحدات المحلية

في ممارستها لسلطاتها أما النظام المتبع في غالبية دول العالم الثالث فهو من نوع الإدارة المحلية.

ولعل أهم ما يميز الحكم المحلي عن الإدارة المحلية هو مصدر الاختصاص، ومدى الاستقلال، فكلما كان النظام المحلي قائماً على نقل السلطة الإدارية من الحكومة المركزية إلى الوحدات المحلية مع منحها درجة كبيرة من الاستقلال كلما كان النظام المحلي اقرب إلى كونه حكماً محلياً. أما اذا كان العكس فانه يكون اقرب إلى كونه إدارة محلية.

ولا يوجد إجماع بين الدول على أن شكلا واحداً من أشكال اللامركزية الإقليمية يصلح للتطبيق بصفة مطلقة في كل دول العالم. ولا تأخذ الدول باللامركزية على حده. ففي كل الدول يوجد مزيج منهما تتكون منه لحمة النظام الإداري. على سبيل المثال تميل فرنسا إلى المركزية، وتميل انجلترا إلى اللامركزية.

ويلاحظ ان قوى الجذب نحو المركزية تزيد في الدول النامية- على وجه الخصوص- ويرجع ذلك إلى عدة عوامل منها:

1. حصل العديد من الدول الحديثة على استقلالهم في تاريخ حديث نسبياً ولذا فلقد كان من الطبيعي أن تعتمد الحكومات الجديدة بعد الحصول على الاستقلال إلى بسط نفوذها على سائر أرجاء الإقليم حتى تؤكد للعالم الخارجي سيطرتها على أقاليمها ويسهل ذلك الاعتراف بها من المجتمع الدولي.
2. تضم كثير من الدول النامية الحديثة مزيجاً من جنسيات وأعراق وثقافات متنوعة وقد يؤدي منح الاستقلال الذاتي للأقاليم المختلفة إلى تعرض الدولة للخطر.
3. سيطرة الجيش في بعض الدول الجديدة على مقاليد الحكم أدى إلى سيادة الطابع المركزي.
4. كان للتنمية الاقتصادية أثرها في الاتجاه نحو المركزية نظراً لأنها حصرت الإيرادات في يد الحكومة المركزية وحرمت الوحدات المحلية منها.
5. مكنت الاكتشافات التكنولوجية الحديثة للدولة من زيادة سيطرتها على الوحدات المحلية وبالتالي أثرت سلبياً في تطوير الإدارة المحلية.

مبررات الأخذ بنظام الإدارة المحلية أو الحكم المحلي:

أولاً : المبررات السياسية

1. يعتبر نظام الإدارة المحلية مظهراً من مظاهر الديمقراطية، فهو وسيلة لإشراك المواطنين في إدارة مرافقهم المحلية.

2. يؤدي نظام الإدارة المحلية إلى التعاون المثمر بين النشاط الحكومي والنشاط الشعبي المحلي ويربط بين الأجهزة المحلية والأجهزة المركزية في العاصمة ويؤدي أيضاً إلى قرب الحكومة من المواطنين وإخراج سلبيتهم ودفعهم نحو العمل لصالح وحدتهم المحلية.
3. قد يكون نظام الإدارة المحلية حلاً للمشكلات التي تقابل بعض الدول المعتمدة الأجناس والديانات والقوميات. إذا تلجا الحكومة المركزية إلى الاعتراف بنوع من اللامركزية الإقليمية للأقليات بها فيتحقق لهم نوع من الاستقلال الذاتي دون المساس بالوحدة السياسية للدولة.
4. أدى اتساع سلطة الدولة نتيجة للمذاهب التداخلية الحديثة إلى ظاهرة تجميع قدر كبير من السلطات في يد واحدة. وتخفف اللامركزية الإقليمية من عيوب هذه الظاهرة.

ثانياً: المبررات الإدارية

كان للتقدم التكنولوجي الهائل في ميادين الحياة المختلفة، والواقع الاقتصادي والاجتماعي، وتوسع وتنوع وظائف الدولة، مما أدى للبحث عن أكفا الوسائل وأعدلها الأداء هذه الوظائف.

1. سرعة وانجاز وتسهيل الخدمات والتعرف على المشكلات وسرعة مواجهتها.
2. مراعاة الظروف المحلية الخاصة وقرب صانع القرار من الجمهور.
3. تعتبر الوحدات المحلية مجالاً خصباً لتجربة النظم الجديدة، فإذا نجت أخذت بها الحكومة المركزية.

ثالثاً: المبررات الاجتماعية

1. تعتبر الإدارة المحلية وسيلة لحصول الأفراد على احتياجاتهم وتعمل غالباً على إدارة مصالحهم مما يؤدي إلى إشباع رغباتهم.
2. يهدف نظام الإدارة إلى تقوية البناء الاجتماعي للدولة وذلك بتوزيع القوى الايجابية بها بدلاًَ من تركيزها في العاصمة.
3. يتيح نظام الإدارة المحلية الفرصة لتفجير طاقات الإبداع لدى أعضاء الجماعات المحلية مما يؤدي إلى النهوض في جميع المجالات الثقافية والفنية والفكرية.
4. يعمل نظام الإدارة المحلية على تقوية الروابط الروحية بين الأفراد عن طريق إشراكهم سوياً في مجالات العمل المحلي.

رابعاً : المزايا الاقتصادية

يؤدي الأخذ بنظام الإدارة المحلية إلى كثير من المزايا الاقتصادية منها:

1. يؤدي إلى جدية البحث عن مصادر جديدة للتمويل المحلي.
2. يؤدي إلى لا مركزية التصنيع مما يتيح الفرصة للمناطق المحرومة النهوض صناعياً.
3. يوجد نوع من العدالة في توزيع الأعباء الضريبية.
4. يعمل على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وذلك بمشاركة الحكومة المركزية أعباء هذه التنمية.
5. أن الوحدات المحلية أكثر دارية بمعرفة حاجات ومشاكل المجتمع المحلي، مما يساعد في وضع خطط تنموية فعالة.

وبالرغم من ذلك فإن هناك الكثير من الكتاب يقللون من الأهمية الإدارية والسياسية لنظام الإدارة المحلية ومن بعض هذه المقولات:

1. إن القول بأن نظام الإدارة المحلية يعمل على تأكيد المبدأ الديمقراطي قول مبالغ فيه فالانتخابات المحلية في كثير من دول العالم لا تحظي باكتراث الناخبين بالمقارنة بالانتخابات المركزية، ويؤدي ذلك إلى انفصال القيادة المحلية عن جمهورها.

ويمكن الرد على هذه الحجة بأن قلة اكتراث الناخبين المحليين لا تعني وجود عيب في نظام الإدارة المحلية نفسها، بل أنها نتيجة لعيب يشوب النظام الانتخابي.

2. قد يؤدي قيام الأجهزة اللامركزية إلى جانب الأجهزة إلى كثير من السلبيات الإدارية. فقد يؤدي هذا الازدواج إلى تناقض الاتجاه الإداري للدولة وإلى تنازع بين الإدارات المحلية فيما بينها ، أو بينها وبين الحكومات المركزية. بالإضافة إلى افتقار الوحدات إلى الكفاءات الفنية اللازمة. وقد يقتصر اهتمام الوحدات المحلية على تحقيق المصالح العام المحلي فقط.

ويمكن الرد على ذلك بأن الرقابة التي تمارسها الجهات المركزية على أجهزة الحكم المحلي وكذلك رقابة الجماهير المحلية سوف تساعد على التغلب على هذه السلبيات إلى حد كبير.

أما المنافسة بين الوحدات المحلية أو بينها وبين الحكومة المركزية فقد تؤدي إلى تحسين الأداء المحلي وإلى تنمية الثروات المحلية.

أن نجاح نظام الإدارة المحلية يحتاج إلى كثير من الجهود التي تتعلق بإعداد الكوادر الفنية والإدارية وإلى تنمية الوعي الجماهيري بأهمية الإدارات المحلية وضرورة المشاركة . وإلى فاعلية الرقابة المركزية على المجالس المحلية.

ومن أهم المتغيرات التي تؤخذ في الحسبان لقياس مدى استقلال الهيئات وتمتعها بسلطات حقيقية في النظام الإداري للدولة، ما يلي:

1. حجم الوظائف التي تقوم بها الهيئات المحلية، بالمقارنة بتلك التي تقوم بها فروع الحكومة المركزية على الأقاليم المحلي.
2. السلطة على إيرادات للهيئات المحلية: إذا تزداد سلطة الهيئات المحلية واستقلالها، كلما ازدادت قدرتها على الحصول على إيرادات مستقلة.
3. مدى سلطة الهيئات المحلية في اتخاذ قرارات نهائية دون الرجوع إلى الحكومة المركزية.
4. عمومية الاختصاصات التي تمارسها الهيئات المحلية: فالهيئات المحلية واستقلالها، كلما ازدادت قدرتها على الحصول على إيرادات مستقلة.
5. الأسلوب القانوني المتخذ لإنشاء الوحدات المحلية: فالإدارة المحلية التي ينشؤها الدستور، تكون في مركز قانوني أفضل من تلك التي تنشأ بتشريع، وهذه الأخيرة تسمو على تلك التي تنشأ بقرار من السلطة التنفيذية.
6. نسبة الأنفاق الكلي للهيئات المحلية إلى الأنفاق العام.
7. عدد المستويات المحلية:فالهيئات المحلية في نظام المستوى الواحد، تتمتع غالباً، بسلطات أكثر من الهيئات المحلية في نظام المستويين أو الثلاث مستويات.
8. نسبة الإيرادات الكلية للهيئات المحلية إلى الإيرادات العامة للدولة.
9. نسبة القوى البشرية العاملة في الأجهزة المحلية إلى القوى البشرية العاملة في الحكومة المركزية.
10. حجم الوحدة المحلية فكلما كان حجم الوحدة المحلية كبيراً كلما زادت إيراداتها، وقدرتها على جذب القوى البشرية الكفوءة وقوتها التفاوضية مع الحكومة المركزية.

المبحث الثالث

العناصر الأساسية لنظم الإدارة المحلية

ينبغي لقيام الإدارة المحلية توافر اربعة عناصر أساسية، تستهدف في مجموعها ما بين الصالح العام المحلي والصالح العام للدولة، وهذه الأسس هي:

أولاً: وجود مصالح محلية متميزة

يلزم لقيام نظام الإدارة المحلية وجود مصالح محلية خاصة بإقليم معين من أقاليم الدولة، تهم أبناء إقليم بذاته أكثر من أهميتها لجميع مواطنين الدولة ، مما يقتضي إن يتولوا هم بأنفسهم إدارة شؤونهم. وتنشأ هذه المصالح المحلية المتميزة نتيجة لارتباط مصالح مجموعة من الأفراد تقطن إقليماً جغرافياً معين يؤدي إلى خلق نوع من التضامن الاجتماعي بينهم، وإلى الاعتراف من الدولة بأن لهذه المصالح طابعاً محلياً يستحسن ترك إدارته لوحدات محلية مستقلة من أبناء الإقليم.

ويلزم، لكي تكتسب مصلحة ما الصفة المحلية، توافر شرطين.

1. أن تكون المصلحة معبرة عن حاجات وأمال وطموحات الغالبية العظمى من سكان الإقليم المحلي.
2. إلا تتعارض أو تتناقض مع المصلحة العليا للدولة أي مصلحة المجتمع الوطني.

وغالباً يلجأ المشروع في الدول المختلفة عند تحديد المصالح المحلية التي تناط بالوحدات المحلية إلى احد أسلوبين:

1. قد يحدد اختصاصات الحكومة المركزية وحينئذ يعتبر ما عداها من ظائف واختصاصات تابعة للحكومة المحلية (مثل فرنسا).

وقد يحدد المشروع منح اختصاصات محددة على سبيل الحصر للوحدات المحلية مع ترك ما عداها للحكومة المركزية (مثل انجلترا).

ويجري العمل في الأنظمة المقارنة على اعتبار الأمن الخارجي والسياسي الخارجية وصك العملة والقضاء مصالح عامة قومية، أما باقي المصالح الأخرى كالأمن الداخلي والتعليم والصحة والإسكان والثقافة..الخ فأنها تعتبر مصالح محلية.

ثانياً : الشخصية المعنوية

يشترط أيضاً أن تمنح الوحدة المحلية القائمة على هذه المصالح- الشخصية المعنوية- فإذا تخلف هذا الشرط لم يكن للوحدة المحلية وجود، وتعتبر فرعاً من فروع الحكومة المركزية فالشخصية المعنوية أذن هي النتيجة الطبيعية لقيام اللامركزية، ولحماية مصالحها القانونية، ولكي يكون هناك لا مركزية،

فمن الضروري إن يكون هناك أشخاص إدارية خلاف الدولة، تنسب إليها- لا إلى الدولة- تصرفاتها.

فإذا لم تمنح الحكومة المركزية الشخصية المعنوية لجماعة محلية، فان ذلك يعني أنها فرعاً من فروعها المركزية. وهذا هو الشأن مثلاً في الإمارات في المملكة العربية السعودية أو في المحافظات في بعض الدول العربية، فهي أجهزة مركزية تابعة للحكومة المركزية.

ويقتضي منح الشخصية المعنوية للوحدات المحلية عدة نتائج هامة، ومنها:

1. أن يكون هناك من يعبر عن إرادة الشخص المعنوي. وعادة ما يعهد بذلك إلى مجلس محلي يضم ممثلين عن أبناء الإقليم يتولى التعبير عن إراداتهم والتصرفات طبقاً لمصالحهم.
2. ويقتضي الاعتراف بالشخصية المعنوية أيضاً أن يكون للوحدة المحلية ذمة مالية مستقلة عن ذمة الدولة(الإدارة المركزية، وباقي الوحدات) فلا يجوز استعمالها أو التصرف فيها دون موافقتها .
3. ان يكون للوحدة المحلية صلاحية التحمل بالواجبات واكتساب الحقوق: ويعني ذلك أن يكون للوحدة المحلية حق التملك وإبرام العقود..الخ.
4. أن تكون الوحدة المحلية أهلاً للتقاضي سواء كمدعي عليه فيكون لها الحق في مقاضاة الدولة أو الوحدات المحلية الأخرى أو الأفراد أو الشركات وهي عرضة للتقاضي أيضاً من هؤلاء .
5. ان تكون الوحدة المحلية أهلاً للتقاضي سواء كمدعي عليه فيكون لها الحق في مقاضاة الدولة أو الوحدات المحلية الأخرى أو الأفراد أو الشركات وهي عرضة للتقاضي أيضاً من هؤلاء.
6. يقتضي منح الوحدة المحلية الشخصية المعنوية أن يكون لها جهاز إداري خاص بها عن الجهاز الإداري للدولة.
7. تقتضي الشخصية المعنوية للوحدات المحلية بنفس الإدارة التي نشأت بها بأداة أعلى .

ثالثاً: الاستقلال الإداري

لا يكفي وجود مصالح متميزة ومنح الشخصية المعنوية للوحدة المحلية لقيام نظام الإدارة المحلية، إذا لا بد من أن يكون المجلس المحلي القائم على هذه المصالح مستقلاً في ممارسته لوظائفه الإدارية عن الحكومة المركزية.

هل يشترط لكفالة هذا الاستقلال الإداري أن يختار أعضاء المجالس المحلية بطريقة الانتخاب، أم أنه من الجائز أن يختار هؤلاء الأعضاء عن طريق

التعين من قبل الحكومة المركزية، دون أن يؤثر ذلك في الاستقلال الإداري للوحدات المحلية؟

يختلف علماء الادارة في هذا الصدد إلى اتجاهين:

الاتجاه الأول:

يرى أنصار هذا الاتجاه أن انتخاب أعضاء المجالس المحلية شرطاً ضرورياً لوجود نظام الإدارة المحلية من جهة، ولاستقلالهم من جهة أخرى.ويستند أنصار هذا الرأي إلى حجتين.

1. الانتخاب هو الحد الأدنى اللازم لقيام النظام اللامركزية يتنافى مع طبيعة النظام اللامركزي.
2. لما كانت اللامركزية الإقليمية تطبيقاً لمبدأ الديقراطية، ولما كان هذا المبدأ يستلزم اللجوء إلى الانتخاب لاختيار ممثلي الشعب، لذلك كان الانتخاب هو الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المحلية.

الاتجاه الثاني:

يذهب انصار هذا الاتجاه إلى أنه ليس ثمة ما يمنع من قيام السلطة المركزية بتعيين أعضاء المجالس المحلية دون أن يؤدي ذلك إلى أهدار استقلال المجالس المحلية، وذلك متى توافرت عدة ضوابط أهمها:

1. أن تتوفر لأعضاء المجالس المحلية المعنية ضمانات تكفل لهم الاستقلال في مواجهة الحكومة المركزية. ولعل أهم وسيلة لتحقيق ذلك هي عدم قابليتهم للعزل قبل انتهاء مدتهم القانونية.
2. أن تراعي الحكومة المركزية في تعيين هؤلاء الأعضاء ضرورة وجود رابطة حقيقية بين هؤلاء الأعضاء المعينين وتمثل المصالح المحلية.

ويحتج أنصار هذا الاتجاه بعدة حجج لتأييد وجهة نظرهم، ومنها :

1. المجتمع المحلي غير مهيأ بطبيعة لتطبيق نظام اختبار أعضاء المجالس المحلية بطريقة الانتخاب، وذلك بسبب ضعف المستوى التعليمي للناخبين، وسيادة النظام القبلي أو العشائري على المستوى المحلي.
2. اختبار أعضاء المجالس المحلية بطريقة الانتخاب، لا يؤدي عادة إلى انتقاء الأكفاء إدارياً.
3. الانتخاب ليس ضماناً لاستقلال أعضاء المجالس المحلية، فقد يتحقق هذا الاستقلال دون الأخذ بذلك الأسلوب فالأعضاء يتمتعون باستقلالهم عن الحكومة المركزية.

ويميل المؤلف إلى الأخذ بالاتجاه الأول، لأن الحجج التي سيقت لتبرير الاتجاه الثاني بادية الرهن.

فالقول بأن المجتمعات المحلية غير مهيأة بطبيعتها لنظام الانتخابات، قول يجافي الصواب، فالمستوى التعليمي للجماهير ليس مقياساً لوعيهم ا لسياسي أو إحساسهم بقضاياهم ومشاكلهم، فالأمية العلمية شيء والأمية السياسية شيء آخر.

والقول بأن اختبار أعضاء المجالس المحلية بطريقة الانتخاب، سوف يؤدي إلى حرمان المجالس المحلية من ذوي الخبرة للعمل كمستشارين.

كما أن عضو المجلس المحلي يختلف عن القاضي، فهو لا يفصل في نزاع برأي فني متخصص، ولكنه يعبر عن مصلحة محلية أو يوفق بين المصالح المختلفة للجماعات المحلية وتأكيد ضمانات عدم عزل عضو المجلس المحلي المعين من قبل الحكومة المركزية كافية لاستقلاله. إذ يظل حبيس الولاء للجبهة التي عينته.

وكما يختلف الكتاب حول ضرورة الانتخاب تختلف الدول أيضاً. ففي بعض الدول تشكل المجالس المحلية بالانتخاب المباشرة من سكان الإقليم. وفي بعض الدول الأخرى تشكل هذه المجالس عن طريق التعيين بواسطة الحكومة المركزية. بأخذ فريق ثالث من الدول الأخرى تشكل هذه المجالس عن طريق التعيين بواسطة الحكومة المركزية بأخذ فريق ثالث من الدول بحل وسط وذلك عن طريق اختبار بعض أعضاء المجلس المحلي بطريقة الانتخاب وبعضهم الآخر بطريقة التعيين.

رابعاً: الرقابة من الحكومة المركزية

لا يعني استقلال الوحدات المحلية إفلاتها من رقابة الحكومة المركزية فتتصرف في نطاق إقليمها كما تشاء . فالدول في ظل نظام الحكم المحلي تظل هي الشخص المعنوي الرئيسي. صاحب السلطة العليا في نطاق الإقليم الوطني طله.

ومهما تمتعت الوحدات المحلية باستقلال فإنها لا بد وأن تعمل في إطار السياسة العامة للدول طبقاً لقوانينها باعتبارها أجهزة مشاركة في جزء من النشاط الإداري و التنفيذي للدول.

وتتمثل الرقابة المركزية فيما تملكه الحكومة المركزية المختصة بالرقابة من سلطات:

أ. بعضها يتعلق بالرقابة على ذات الهيئات المحلية.

ب. على عمالها.

ت. وبعضها الآخر يتعلق بالرقابة على تصرفات هذه الهيئات المحلية.

فللحكومة المركزية حق الرقابة على المجالس في مجموعة، كأن يكون لها حق إيقاف المجلس أو حله وعادة ما يحاط استخدام هذا الحق بكثير من الضمانات التي تحافظ على الاستقلال المحلي (مثل عرض الأمر على البرلمان، وفي إنجلترا تتجه إلى القضاء لمخاصمة الهيئات المحلية)

- كما يحق للحكومة المركزية الرقابة على أعضاء المجلس المحلي في بعض الحالات.
- وتتمثل رقابة الحكومة المركزية على أعمال المجالس المحلية في مجموعة من الاختصاصات التي تمارسها بصدد أعمال هذا المجالس. ومن أهم صور هذه الرقابة:
- الأذن السابق بإجراء التصرف، أو التصديق عليه بعد إجرائه، وإيقاف تصرفات الهيئات المحلية، وإلغاءها في بعض الحالات.

وتجيز بعض التشريعات للحكومة المركزية المختصة الحلول محل الوحدات المحلية عند امتناعها عن أداء واجباتها أو الإهمال الشديد في أدائها، حرصاً على المصلحة العامة وحفاظاً على وحدة الدولة. على أن حق الحلول يعتبر حقاً استثنائياً لا يجوز التوسع فيه حتى لا تتعرض استقلالية المجالس المحلية للخطر.

ومن صور هذه الرقابة حق الحكومة المركزية في أن تعين ممثلاً لها في المجالس المحلية يكون مختصاً بتنفيذ قرارات المجالس المحلية وعيناً للحكومة المركزية عند التنفيذ. والرقابة المركزية حدوداً يجب الالتزام بها، وأهمها:

1. أن مسؤولية اتخاذ القرارات المحلية تبقى من اختصاص المجالس المحلية حتى وأن كانت هذه القرارات تحتاج إلى تصديق لاحق.
2. أن تكون الرقابة المركزية محددة بموجب نصوص قانونية وفي حالات محددة.
3. لا يجوز للحكومة المركزية تعديل القرارات الصادرة من الوحدات المحلية. فأما أن تقبل القرار كله وإما أن ترفضه كله.

ايكولوجية نظم الإدارة المحلية:

من الخصائص الرئيسة للكائنات الحية والمنظمات الاجتماعية، أنها نظم أو أنساق مفتوحة، ولذا فأنها تتأثر بالايكولوجية (البيئة) المحيطة بها. ويقصد بايكولوجية النظم- بصفة عامة- العلاقة المتبادلة بين النسق وبينه ويرجع الفضل

في التأكيد على علاقة المنظمة بالبيئة إلى جاوسGaus الذي تناولها في مؤلفه عن الإدارة العامة. فالمنظم الاجتماعي ذاتية خاصة بها تتأثر إيجابياً أو سلباً بالبيئة المحيطة بها.

والوحدات المحلية هي نظم وانساق مفتوحة فتساهم عوامل البيئة المحيطة بها في مولدها ونموها وتطورها بل وفي فنائها أيضاً، وتكون شكلها وهيكلها وسلوكها.

ويعتبر منهج النُظم System Approach من أحدث مناهج دارسة المنظمات الاجتماعية ومن أكثرها انتشار ويستهدف هذا المنهج تجزئه الحقيقة – أي الحقيقة- تمهيداً لفهمها واستيعابها.وبالتالي فهو يلقي الضوء على مكونات المنظمات الاجتماعية، وعلاقة هذه المكونات بالبعض الآخر، واعتمادها على بعضها، وعلاقة المنظمة- ككل – بالبيئة المحيطة بها.

ويقتصد بكلمة النسق أو النظام System عدة معان:

فقد يقصد به وحدة أو جهاز يتكون من مجموعة متداخلة، وقد يقتصد به أيضاً مجموعة وحدات تندمج أو تتفاعل مع بعضها حيث انتاجيتها مجتمعة أكبر من إنتاجيتها فرادى.

ويتضمن النظام ارتباط الأجزاء المكونة له يترتب على التغيير في خصائص جزء من مكوناته الداخلية تأثير كل الأجزاء الأخرى بل والنظام ككل. وبالتالي فحينما يتغير جزء أو متغير Variable من النظام سواء من حيث الكم أو من حيث سلوكه.وإما أن يعاد الجزء الجزء المتمرد إلى وضعه السابق.

والوحدات المحلية في نظر هذا المنهج ما هي الا أنساق أو نظم تتكون من أجزاء أو مكونات لكل منها نشاط معين يرتبط بنشاط الأجزاء الأخرى ويؤثر فيها ويتأثر بها.

تقسيمات النظم أو ا لأنساق

تتفاوت النظم أو الأنساق في درجة تعقيدها. فالإنسان يختلف مثلاً عن النبات الذي يختلف بدوره عن نظام المجموعة الشمسية وهكذا.

ويرى " بولدنج" أن هناك عدة مستويات مختلفة مرتبة تصاعدياً حسب درجة التعقيد التي يتصف بها النسق ، أبسط صورها هي الهياكل الساكنة التي لا حركة فيها، وهذا ما يطلق عليها النظم أو الأنساق المغلقة. أما أعقد صورها فهي تلك التي تتفاعل مع المحيطة بها ويطلق عليها النظم أو الأنساق المفتوحة.

النظام المغلقClosed System

يعتبر النظام مغلقاً إذا كان من الممكن عزله تماماً عن البيئة المحيطة به، بحيث يكون مكتفياً بذاته غير متأثر بعوامل خارجة عنه.(مثل الذرة، ونظام المجموعات الشمسية).

هذه النظم المغلقة لا وجود في نظم الأحياء (ومنها الجنس البشري) ولا وجود لها ايضاً في النظم الاجتماعية(ومنها المنظمات المحلية) ولهذا أطلق العلماء على مثل هذين النوعين اصطلاح النظام المفتوح.

النظام المفتوح Open System

يقول "برتلانفي" في مقالته الشهيرة عن نظرية النسق المفتوح في الطبيعة والأحياء" أن الخاصية الأساسية للكائن أو الجزء الحي- كالخلية مثلاً- هي أنها نظام مفتوح يستورد الطاقة من البيئة المحيطة به ويصدر إليها مخرجات متنوعة، وعلى عكس النظام المغلق الذي يكون في حالة توازن تلقائي حقيقي، نظراً لعدم تأثره بالبيئة المحيطة به سلباً أو إيجابياً" ويرى " برتلانفي" أن النظام المفتوح لا يصل مطلقاً إلى حالة توازن حقيقي، ولكنه يسعى دائماً نحوها. وسرعان ما تتغير البيئة الخارجية أو المدخلات، وبالتالي يتغير النظام المفتوح.

ولا شك أن النظم الاجتماعية (ومنها المنظمات المحلية) هي أنظمة مفتوحة تتأثر بالبيئة المحيطة بها وتؤثر فيها وتسعى دائماً نحو التوازن معها. فالمنظمات المحلية تستمد مدخلاتها In puts من أوال ورجال ومواد خام وخبرة وشرعية قانونية من البيئة المحيطة بها، وهي أيضاً تؤثر في البيئة المحيطة بها عن طريق مخرجاتها Out puts التي قد تكون سلعاً أو خدمات أو أفكار تقدمها للجماعة. وكما تتأثر الجماعة في أذواق المستهلكين فأنها تعدل في أذواقهم.

خصائص النظم المفتوح

تتبلور هذه الخصائص كما يرى " كانز" و "كان " حول اعتبار المنظمات الاجتماعية متشابهة مع نظم الأحياء في كونها تسعى إلى البقاء من ناحية ، ومنفتحة على المؤثرات البيئية من ناحية أخرى.

1. المدخلات In puts

لا يمكن للنظام أن يستقل عن البيئة المحيطة به لأنه يستمد مصادر وجوده وعناصره بقائه منها في شكل مدخلات.

2. إجراء التعديلات اللازمة

كل نظام مفتوح حينما يتلقى المدخلات من البيئة المحيطة به يقوم بتحويلها إلى طاقة لازمة له فالمنظمات تقوم بتحويل المدخلات إلى خدمة أو سلعة تقدم للجمهور.

3.المخرجات out puts

كل نظام مفتوح يقوم بتصدير مخرجاته إلى البيئة المحيطة به مرة ثانية في صور تختلف عن صور المدخلات.

4.الدائرة أو الاستمرارية Cycles of Events

يتجه العملية السابقة (مدخلات – تحويل – مخرجات) بأنها عملية مستمرة ومكررة.

5 . معادلة عوامل الفناء Negative Entropy

يتجه النظام المفتوح باستمرار نحو تغليب عوامل الفناء على عوامل البقاء، وعلى النظام إذا أراد البقاء أن يغلب عوامل البقاء على عوامل الفناء.

6. التغذية المرتدة Feed Back

كل نظام مفتوح لا يتلقى مدخلاته من البيئة المحيطة به في صورة مصادر فقط، ولكنه يلتقاها في صورة معلومات Information سواء عن البيئة المحيطة به، أو عن طريقة أدائه لوظائفه.

وأبسط أنواع المعلومات التي تتلقاها كل الأنظمة المفتوحة هي التغذية السلبيةFeed Back Negative وهي نوع من المعلومات يتلقاها النظام المفتوح عن مدى نجاحه أو فشله في تحقيق أهدافه.

والنظام الفعال للتغذية المرتدة يتطلب توافر ثلاثة عناصر رئيسية:

1.أداة استشعار A sensing devise

2.أداة تنبيه وتحذير Monitor

3.أداة تحريك An activating mechanism

4.تتميز الأنظمة المفتوحة التي تستورد الطاقة من البيئة لكي تعادل بها عوامل الفناء بأنها تسعى دائماً نحو حالة الاستقرار والتوازن. وهذا يعني أن النظام ينمو وتطور بما يتلاءم مع الظروف الجديدة ليحقق الاستقرار.

5.يتميز النظام المفتوح بالاتجاه دائماً نحو التنويع والتخصص.

6.يتميز النظام المفتوح أيضاً على إيجاد أكثر من وسيلة للوصول إلى نفس الغاية، وكذلك قدرته على الوصول إلى نفس الغاية من نقاط بدايات متنوعة.

مكونات المنظمات الإدارية كنظام مفتوح

أوضح "كانز" و" كان" أن هناك عدة مكونات رئيسية للمنظمات، تعتبر أنظمة فرعية، يسري عليها على الأنظمة المفتوحة من خصائص. والوظيفة الأساسية لهذه الأنظمة الفرعية هي أنها تجعل النظام المفتوح قادراً على العمل بكفاءة ومن هذه الأنظمة الفرعية:

- وجود وحدة أو وحدات رئيسية خاصة بإنتاج الخدمات الرئيسية في النظام المفتوح.
- وجود مساعدة لوحدة الإنتاج مثل وحدات الشراء أو البيع.
- وجود وحدة خاصة بالحفاظ على المقدرة الإنتاجية لكل من الآلات والبشر العالمين في المنظمة.
- وجود وحدة خاصة بتحقيق المواءمة ما بين المساندة الاجتماعية للمنظمة وتقوية شرعيتها.
- وجود وحدة خاصة بإدارة المنظمة، تكون مهمتها تنسيق الأنشطة الداخلية والخارجية، وحل أي نزاعات أو صراعات تحدث بالمنظمة.

المتغيرات التي تؤثر في بنيان المنظمة طبقاً لمنهج النظام المفتوح

للنظام المفتوح ولأنساقه الفرعية جوانب اجتماعية وفنية واقتصادية في نفس الوقت.فكل نظام أو نسق يتكون من جماعة من الناس يعملون سوياً لتحقيق غاية معينة. ومن ناحية أخرى فالنظام أو النسق يستخدم عدداً من الوسائل الفنية أو التقنيات ولهذا فأنه يعتبر أيضاً نظاماً فنياً أو إدارياً .

ولأن موارده محدودة بالمقارنة بالأهداف التي يسعى إلى تحقيقها لهذا لأن النظام أو النسق يعتبر اقتصادياً منن هذه الوجهة من النظر.

ويؤكد " سيلرSeiler" أن هناك أربعة متغيرات يجب بحثها عن تحليل المنظمات باستخدام منهج النظم أو النسق.

1. المدخلات الإنسانية:

ويدخل في هذا أشخاص العاملين ومواقفهم وخبراتهم، ومهاراتهم، ومعرفتهم، وتوقعاتهم، وقيمهم الاجتماعية.

2. المدخلات الفنية:

ويدخل في هذا طبيعة التقنية المستخدمة في العملية الإنتاجية. فمثلاً هل يسود الإنتاج الطابع الآلي أم يعتمد على العنصر البشري؟

3. المدخلات التنظيمية:

ما هي طبيعة الإجراءات المتبعة للقيام بالأنشطة المختلفة في المنظمة؟ وما هي سياستها ؟ وما هو هيكل السلطة فيها؟ هل هناك تركيز للسلطة؟ أم هناك لا مركزية؟ ...الخ.

4. المدخلات الاجتماعية:

مثل مواقف ومعايير جماعية العمل، القيادات غير الرسمية، والمنظمات غير الرسمية.

المبحث الرابع

العوامل البيئية المؤثرة

في نظم الإدارة المحلية ومقوماتها الرئيسية

أولاً: العوامل البيئية المؤثرة في نظم الإدارة المحلية

تتكون بيئة أية وحدة محلية من عديد من العوامل يتصل بعضها اتصالاً مباشراً بالوحدة المحلية، في حين أن بعضها الآخر يؤثر في الوحدة المحلية بطريقة غير مباشرة، أي من خلال بعض الآليات الوسيطة. وتسمى العوامل الأولى بالعوامل البيئية أو القريبة. والثانية بالعوامل الغير مباشرة أو البعيدة.

والجغرافية للوحدة المحلية ذاتها. وبالتالي فهي تختلف من وحدة لأخرى. أما العوامل البيئة غير المباشرة فهي ترجع أساساً إلى النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي لدولة ككل.

العوامل الاجتماعية:

يترتب على معيشة مجموعة من البشر في مكان لمدة طويلة شعور بالتوحد والصلة العاطفة المشتركة ويختلط هذا الشعور عادة ببعض الملامح الاجتماعية والسياسية مكونة مجموعة اجتماعية متميزة.

ولقد كانت القرابة في المجتمعات القديمة العنصر المؤثر في البناء الاجتماعي. ومن تطور الحياة ظهرت عناصر أخرى تقوى الروابط بين الأفراد، كالمصالح المشتركة أو العقيدة الواحدة أو المهنة الواحدة أو الجوار المكاني.

ويتأثر نظام المحلية بنوعية الروابط التي تربط الأفراد بقوتها. ففي الحالات التي تقل فيها الروابط بين الأفراد أو تنعدم يسود الوحدة المحلية روح التفسخ والتناحر وقد تنتهي إلى الفناء.

ويتأثر نظام الإدارة المحلية بالنظام الاجتماعي المحلي.ويقصد بالنظام الاجتماعي مجموعة العلاقات التي تحكم الأفراد في حياتهم اليومية. ويتجسد النظام الاجتماعي عادة في مجموعة من التقسيمات الاجتماعية التي تحدد مكانة الفرد الجماعة، والتي من أهمها: الطبقات الاجتماعية، والمراكز الاجتماعية.

ولبسط النظام الاجتماعي أو تعقيده تأثير واضح على نظام الإدارة المحلية. فالطبيعة الريفية أو الحضرية للسكان تنعكس على درجة تعقد نظام الإدارة المحلية حيث يميل النظام المحلي في المناطق الريفية إلى البساط. وقد

تكون المجالس المحلية خاضعة لسيطرة بعض العائلات أو كبار الملاك المزارعين. أما المجتمعات الحضرية فيميل تركيبها الاجتماعي نحو التنوع والتعقد وقد تنمو بها أقليات مؤثرة في مجريات الأمور المحلية وقد تخضع المجالس المحلية لسيطرة رجال المال والأعمال.

العوامل السياسية:

تعتبر الوحدات المحلية نظام مصغر للنظام السياسي للدولة، وهي تتشابه معه في عدة نواحي منها:

1. لا تقوم الدولة بغير توافر الأركان الثلاثة المعروفة وهي : الإقليم والشعب والسلطة الحاكمة. ويسري نفس الشيء على الوحدات المحلية.
2. يتشابه النظامان أيضاً في طبيعة القرارات التي تصدر من كل المؤسسات الدستورية في الدولة والمجالس المحلية.
3. تتشابه كل من الدولة والوحدات المحلية في أن كلا منهما يسعى إلى توزيع الموارد السلطوية والقيم في الجماعة سواء على المستوى المحلي والقوي.
4. كما أن لكل منهما وظائف سياسة تقوم بها.

وطبقاً لتقسيم " الموند" هناك نوعان الوظائف السياسية التي يقوم بها أي نظا سياسي وهما: الوظائف السياسية التي تعتبر مدخلات، والوظائف التي تعتبر مخرجات.

اما بالنسبة إلى الوظائف الأولى فقد قسمها " الموند" إلى مجموعات أربع.

1. التجنيد السياسي والتنشئة السياسية.
2. تجميع المصالح: ويشير إلى عملية المطالب السياسية إلى صانعي القرار. وتقوم بهذه العملية جماعات المصالح التي تكون جماعات مؤسسية كالأحزاب السياسية أو جماعات مهنية أو طائفية .
3. تكتيل المصالح: وتعني تحويل هذه المطالب السياسية إلى بدائل للسياسة العامة. وأهم الأبنية التي تقوم بذلك هي: البيروقراطية (الجهاز الإدارية للدولة) والأحزاب السياسية.
4. الاتصال السياسي: ويمثل توصيل المعلومات بين أنظمة النظام السياسي وبين النظم المجتمعة الأخرى.

أما الوظائف التي تعتبر مخرجات، فتنقسم إلى ثلاثة مجموعات وهي : القاعدة، وتنفيذها، والتقاضي طبقاً لها.

والنظام السياسي المحلي هو وحدة فرعية من النظام السياسي على مستوى الدولة.وقد يكون النظام السياسي المحلي مستقلا ًكالمدن الإغريقية القديمة. وقد يكون مرتبطاً بكيان سياسي أكبر كالوحدات المحلية في النظم الحديثة.

ومن العوامل السياسية المؤثرة في الوحدة المحلية: طبيعة الجماعات السياسية وخصوصاً جماعات الضغط على المستوى المحلي، وطبيعة النظام السياسي للدولة وتوزيع الموارد السلطوية فيه، وطبيعة النشاط الشعبي للجمهور ومدى رغبته في المساهمة في نشاط الوحدات المحلية. كما تتأثر بالخدمات التي تقدمها وزارات الحكومة المركزية.

العوامل الاقتصادية

يتأثر طابع السلطة في الجماعة – بصفة عامة- بخصائص اقتصادها. ففي المجتمعات القديمة التي كانت تمارس أنشطة اقتصادية بسيطة كالتقاط الثمار أو الزراعة البدائية ساد نمط من السلطة الديمقراطية في الجماعة كلها، في حين أن الأمر لم يكن كذلك في المجتمعات الرعوية حيث اتجهت هذه المجتمعات نحو نظام القيادة الوارثية، نظراً لأن أصل الثروة في هذه المجتمعات هو الحيوان ويتعرض خلال الأجيال لتغيرات كبيرة، من زيادة ونقصان. أما في المجتمعات الزراعية والرعوية المتقدمة فقد تطور نظم السلطة فيها بتطور نظامي الملكية والطبقات الاجتماعية، حيث احتكرت السلطة من جانب كبار الملاك أو عليه القوم.

والركائز الاقتصادية للطبقات الاجتماعية المختلفة في الوحدة المحلية هي التي تحدد القوى السيطرة في النظام السياسي المحلي، كما تؤثر العوامل الاقتصادية في مدى اعتماد الوحدة المحلية على نفسها.

ومن العوامل الاقتصادية ذات التأثير الهام في نظام الحكم المحلي:

- المهن التي يمتهنها سكان الوحدة المحلية.
- متوسط الثراء الشخصي لسكان المحليون.
- حالة العمالة وحجم العاطلين، وعدد الوظائف الشاغرة، وحجم المتقاعدين.

العوامل الجغرافية والمكانية

أن البيئة الجغرافية تؤثر في الحياة الاجتماعية إيجاباً وسلباً. فقد تهيئ لها فرص التطور والنماء وقد تعوق تقدمها. ومن أهم هذه العوامل : المناخ، مدى توفر المياه، جودة الأرض وخصوبتها، مدى توفر المعادن أو النفط..الخ.

ولقد أولى علماء الاجتماع والسياسة أهمية كبيرة في دراستهم لتأثير المكان على التنظيمات الاجتماعية. ولقد انقسموا إلى فريقين، فريق يسلم بحتمية الصلة بين العوامل الجغرافية والنظم الاجتماعية، وفريق آخر لا يسلم بهذه العلاقة.

يمثل الفريق الأول العالم الألماني " زانزال" الذي كان يرى أن الرابطة المكانية هي أقوى رابطة بين أعضاء المجتمع ولا تقوم هذه الرابطة ولا تقوى إلا عن طريق الأرض التي تعتبر أساس المجتمع والدولة.

ومن أنصار هذا الفريق أيضاً من يرون أن النظم السياسية انعكاس حتمي للبيئة الجغرافية، ومن أمثلة ذلك أن الطابع الديمقراطي في السياسة يوجد في الدولة التي تسكن المناطق الباردة أما النظم الدكتاتورية فتوجد في المناطق الحارة.

اما الفريق الآخر من علماء الاجتماع والسياسة فلا يسلمون بهذا الرأي. فالإنسان لم يقف مكتوف الأيدي أمام بيئته. فقد أثر في البيئة الجغرافية التي يعيش فيها. ويمثل" دوركايم".

هذا الاتجاه الفكري، فيرى أن عنصر المكان لم يكن غائباً في التنظيمات الاجتماعية البدائية ولكنه كان ضعيفاً بالمقارنة برابطة الدم التي كانت أساس العلاقات الاجتماعية في هذه المجتمعات البدائية. وفي المجتمعات الحديثة، لا يمكن للأرض أن تفسر الإنسان- على حد قوله- ولكن الإنسان هو الذي يفسرها، بما يحدث فيها من تغيرات.

والملاحظ أن الفريقان لا ينكران أن العوامل الجغرافية والمكانية تأثراً على النظم الاجتماعية والسياسية ولكنهما يختلفان على حتمية هذا التأثير ومداه.

وللمكان في الدول المعاصرة أهمية كبرى. فهو العنصر المميز السياسي إذا لا وجود للدولة بغير إقليم والإقليم أيضاً هو مجال ممارسة سيادة الدولة ونطاق سلطتها. ولجغرافيتها تأثير كبير على طبيعة السلطة وعلى قوة الدولة وتماسكها.

ففي الوحدات المحلية، على سبيل المثال في الأدوية والمناطق الصحراوية أو الجبلية فيغلب عليها اللامركزية.

فعلى صانعي السياسة المحلية أن يكونوا على علم بهذا البعد الهام نظراً لتأثيره على تقديم الخدمات المحلية ونوعيتها.

العوامل السكانية:

يرى " دور كايم " أن حجم السكان له تأثير حاسم في نشوء وتطور التنظيمات الاجتماعية. فكل زيادة كمية في مجتمع ما تؤدي إلى تغيرات كيفية فيه. وقد أطلق على الزيادة الكمية في المجتمع الكثافة المادية للسكان، أما التغيرات الكيفية المصاحبة لها فلقد أطلق عليها الكثافة الحركية للسكان.

ويتولد عن زيادة حجم السكان – في رأيه- زيادة في حجم العلاقات المادية والمعنوية بينهم مما يؤدي إلى أن يخرج المجتمع من تطور التضامن الميكانيكي المتشابه البسيط إلى التضامن العضوي المتباين المعقد الذي تظهر في السلطة تنظيماً وظيفاً متخصصاً. فالتخصص وتقسيم العمل وتعقيد العلاقات الاجتماعية تعتبر آثاراً وليدة عن زيادة حجم السكان.

ومن العناصر السكانية الأخرى ذات التأثير: خصائص السكان، توزيعهم الجغرافي، توزيعهم بحسب العمر(شباب، أطفال، شيوخ) توزيعهم بحسب الجنس(ذكور وإناث) تركيبهم المهني، والتعليمي، والفكري، واتجاهات الهجرة السكانية...الخ.

ولهذه العوامل السكانية تأثير هام في فعالية نظام الإدارة المحلية

العوامل الثقافية

لكل جماعة ثقافية ظروف خاصة تؤثر بها في نظرتها إلى الحياة. وتتكون ثقافة أية جماعة بمجموعة من القيم والمعتقدات والاتجاهات والمهارات والأشكال الاجتماعية والملامح المادية التي تميز المجموعات العرقية أو الدينية أو المجتمعية بملامح خاصة بها. وتقدم ثقافة الجماعة إطاراً تتبلور داخله المعايير الأساسية للحكم والإدارة.

والعلاقات بين الأفراد. وحينما تسود ثقافة ما لدى السكان ككل يطلق عليها الثقافة العامة. أما الثقافة التي توجد داخل قطاعات متميزة من هؤلاء السكان فيطلق عليها الثقافة الفرعية.

ويمكن تصنيف المجتمعات –ثقافياً- إلى تلك المجتمعات التي يغلب على ثقافتها الطابع الإقطاعي أو الاستبدادي، وتلك التي تغلب عليها ثقافة المشاركة والحلول الوسطي.

ففي المجموعة الأولى من المجتمعات تتضاءل قيم الاستقلال والمبادأة مما يؤثر في نظرة المرؤوس إلى رئيسه، وفي علاقة الوحدة المحلية بالحكومة المركزية. ويسود الطابع الأبوي المسيطر على الهياكل والعلاقات الاجتماعية، وإلى انعدام أو ضعف قيم الاستقلال المحلي في الثقافة العامة.

ففي انجلترا حيث تغلب القيم الثقافية المحبذة للحرية والاستقلال، يلاحظ غياب شبه الغالبية العظمى من الخدمات للمواطن المحلي.

العوامل التاريخية:

للعوامل والظروف التاريخية دوراً في نشوء وتطور نظم الإدارة المحلية، كما تؤثر هذه العوامل على خصائص ووظائف الوحدات المحلية. والتاريخ بالنسبة للوحدات المحلية كالتقاليد بالنسبة للأفراد.

فيرجع الاستقلال النسبي للوحدات المحلية في أوروبا الغربية إلى التقاليد التاريخية. ففي هولندا- على سبيل المثال – يرجع الاستقلال التي تتمتع به وحداتها المحلية إلى تمتع المدن- تاريخياً – باستقلال ذاتي. وفي ألمانيا الغربية يتمتع رئيس المدينة بمركز سياسي مرموق، في نظر المواطنين، لأنه تاريخياً كن ملاذ المظلومين ونصيرهم.

ثانياً: المقومات الرئيسية لنظم الإدارة المحلية

الإقليم المحلي

تستلزم الإدارة المحلية – مثلها في ذلك مثل الدولة- وجود إقليم من الأرض، تمارس عليه سلطتها المخولة لها طبقاً للنظم والقوانين. ويعتبر الإقليم المحلي أحد الملامح الهامة المميزة للإدارة المحلية، سواء من حيث تأثيره في خصائص السكان أو الاقتصاد أو التاريخ أو الثقافة المحلية.

الأصول الفكرية للتوزيع المكاني للسلطة:

شغل تقسيم السلطة الحكومية تفكير الكتاب والمنظرين السياسيين منذ زمن بعيد ولقد كانت أولى محاولات هذا التفكير هي تقسيم السلطة الحكومية وظيفياً إلى ثلاثة وظائف(تشريعية، وتنفيذية، وقضائية). أما تقسيم السلطة مكانياً، ما بين الدولة والمدن والأقاليم فلم تشغل الفكر السياسي إلا في النصف الثاني من القرن الثامن عشر، حينما برز إلى الوجود التقسيم الفيدرالي للسلطة والتقسيم المحلي بها. أي تقسيم السلطة ما بين دويلات صغيرة تتكون منها فيدرالية. أو تقسيم الدولة إلى وحدات محلية صغيرة تمارس السلطة التنفيذية فقط بالمشاركة مع حكومة العاصمة.

ولقد اتخذ المفكرون تجاه الإدارة المحلية ثلاثة اتجاهات متميزة، فلقد رأى بعض الكتاب أن الوحدات المحلية هي المخلوق السياسي الطبيعي الذي يجب أن مستودع السلطة ومقرها. وقد غالي آخرون بقولهم أن الدولة لا ضرورة لها ولا بد من تشجيع الكيانات المحلية الصغيرة كبديل سياسي عن الدولة.

وعلى النقيض من ذلك يرى بعض الكتاب أنه لنظام الإدارة المحلية في التركيب السياسي للدولة المعاصرة. فالدولة هي التي تعبر عن الإدارة العامة للأمة، ولا ولاء لها.

ويقف ثالث من الكتاب – وهو الفريق الغالب في الفكر المعاصر- الذي يرى أن توزيع السلطة مكانياً هو الذي يتفق مع مقتضيات التطور الحديث.

أشكال التوزيع المكاني للسلطة بأخذ التوزيع المكاني للسلطة أحد شكلين رئيسين هما: الفيدرالية والإدارية المحلية، وفي نظام الفيدرالي تتوزع السلطة السياسية(قضائية وتشريعية وتنفيذية) على أقاليم عدة طبقاً للدستور. ويشكل عادة مجلسان نيابيان أحدهما لتمثيل الناخبين، والآخر لتمثيل الأقاليم بالتساوي.

أما في الإدارة المحلية فأن التشريع العادي غالباً- وليس الدستور – هو الذي ينظم علاقة الوحدات المحلية بالحكومة المركزية. ولا يتجزأ إلا السلطة التنفيذية فقط. أما السلطتين التشريعية والقضائية فتبقيان بيد الحكومة المركزية.

ويمكن تواجد هذين الشكلين من أشكال توزيع السلطة مكانياً معاً. ففي الولايات المتحدة الامريكية يوجد ثلاث مستويات: المستوى المحلي، ثم مستوى الولاية، وأخيراً المستوى القومي.

الأشكال الإقليمية لنظم الإدارة المحلية: تأخذ نظم الإدارة المحلية- في الدول المختلفة- ثلاث أنماط أو أشكال إقليمية وهي:

1 . المحافظات أو المقاطعات:

وهي عبارة عن مساحة جغرافية كبيرة نسبياً، تضم عدداً من المدن والقرى، يستهدف تجميعها معاً الاقتصاد في النفقات وتسهيل التخطيط. وتأخذ كثير من الدول بتقسيم وحداتها المحلية إلى مقاطعات، ومن هذه الدول : مصر ، انجلترا، الولايات المتحدة الأمريكية.

ففي مصر يقسم إقليم الدولة إلى ست وعشرين محافظة، تضم كل واحدة منها عدداً من المدن والقرى، ويكون لها مجلس شعبي محلي، ومجلس تنفيذي يرأسه محافظ الإقليم. كما تشمل الولايات المتحدة الأمريكية على ما يقارب 3000 مقاطعة.

2.المدن والعواصم:

عرفت المدينة في تطورها أشكالاً ثلاثة:

أ. مدينة العصر القديم التي لم تق وفق تخطيط معد.

ب. مدينة العصر القديم التي لم تق وفق تخطيط معد.

ت. مدينة العصر الحديث

تمثل المدينة أهم وحدة محلية في المجتمع المعاصر، نظراً لزيادة معدلات اتساع المدن، وكثرة عدد القاطنين بها، وكثرة المشاكل التي تواجهه، مثل التخطيط العمراني، وتلوث البيئة،والسكان...الخ.

وتتخذ المدن الحديثة نماذج مختلفة في تخطيطها، من أهمها:

أ. نموذج المدينة الحديقة.

ب. نموذج المدينة الدائرية.

ت. نموذج المدينة المشعة.

3. القرى

تختلف القرية عن المدينة اختلافاً كيفياً وكمياً في نفس الوقت. ومن بين العوامل التي تدخل عند التفرقة بينهما: حجم المجتمع المحلي، وكثافة السكان، والحرف أو المهن التي يمتهنوها، والبيئة والتباين الاجتماعي والحراك الاجتماعي..الخ.

وقد تلجأ بعض الدول إلى أنشاء مجالس قروية، تضم قرية واحدة أو عدة قرى في وحدات مجمعة.

معايير تقسيم الوحدات المحلية

لقد أدت الاكتشافات العلمية الحديثة سواء في المواصلات أو الاتصالات إلى أن يكون التقسيم القائم على اسس تاريخية تقسيماً قليل الجدوى

ويجب أن يضمن تقسيم الوحدات المحلية الوفاء بأربعة متطلبات أساسية:

1. الوفاء بالخدمات الرئيسية التي يحتاج إليها المواطنين المحليون بكفاءة وباقتدار.
2. ضمان ولاء ومساندة المواطن المحلي لوحدته المحلية فلا ينصرف عنها.
3. ضمان تنمية القدرة الذاتية للوحدة المحلية حتى يمكنها مشاركة الحكومة المركزية مشاركة حقيقية في تقديم الخدمات.

4. ضمان قدرة الوحدة المحلية على التغيير والتطور في مجتمع سريع الحركة.

ولقد كان من رأي بعض اللجان المختصة بالحكم المحلي في انجلترا أن الوحدات المحلية- بوضعها الحالي – ليس لديها القدرة على الوفاء بهذه المتطلبات لعدة أسباب، منها:

- أن التقسيمات الحالية لا تتفق مع نمط حياة الناس أو عملهم، فبعض المواطنين يعملون في وحدة محلية، ويقيمون في أخرى، ويقضون حاجاتهم في ثالثة وهكذا.
- لا تتفق التقسيمات الحالية مع مزايا الإنتاج الكبير. فكثير من الوحدات المحلية صغيرة الحجم ضئيلة الموارد.
- بعض الخدمات التي يجب أن تكون في يد واحدة تتجزأ في أيد كثيرة وبين وحدات محلية عديدة.
- أهم العوامل التي تؤثر في المساحة الجغرافية للوحدة المحلية

1. العوامل البيئية

أ. العوامل التاريخية: في التاريخ القديم كان انتشار الولايات والوحدات المحلية المستقلة والقوية راجعاً إلى ضعف الاتصالات والمواصلات.

ب. العوامل العرقية: في كثير من الدول يسود العرقي أي انتماء السكان إلى أجناس بشرية مختلفة. وتؤثر هذه الجماعات في التقسيمات الجغرافية للدولة.

جـ. العوامل الجغرافية والمواصلات: العوامل الطبيعية مثل الصحراء والأنهار والجبال والغابات تحدد الحدود للإقليم. وتؤثر نوعية المواصلات في حجم الإقليم.

2. العوامل الإدارية

هناك بعض الخدمات التي تحكم الحجم الأمثل للوحدة المحلية(مثل إنشاء جامعة)، كما تؤدي المناطق الكبيرة إلى إمكانية الاستفادة من مزايا الإنتاج الكبير نظراً لإمكانية استخدام الوسائل الفنية الأداء الخدمة نتيجة اتساعها.

3. العوامل التمثيلية:

إذا أريد للوحدة المحلية أن تكون موصلاً جيداً لرغبات المواطنين وإعطائها الفرصة لتطبيق سياسة الباب المفتوح وجب أن يكون حجمها صغيراً حتى يعرف المواطنون أعضاء المجلس معرفة شخصية.

ولقد قامت الأمم المتحدة في دراسة ميدانية للوحدات المحلية في 12 دولة استنتجت عنها المعايير التي يمكن الاعتماد عليها لتحديد حجم الوحدات المحلية وحدودها، ومنها :

1. يراعي في تحديد حجم الوحدات المحلية الحدود القائمة فعلاً.
2. يراعي القدرة الإدارية والمالية، ومدى توافر الأطر الفنية والإدارية اللازمة.
3. يراعي طبيعة التكوين البشري للجماعات المكونة للوحدة المحلية المقترحة.
4. ضرورة أخذ رغبات المواطنين في الاعتبار عند رسم الحدود المحلية.

ويلاحظ أن العوامل السابق ذكرها قد تكون – في كثير من الأحيان- عوامل متعارضة. فالعوامل التمثيلية تحتم أن تكون الوحدة المحلية صغيرة الحجم. أما العوامل الفنية أو الإدارية فتحتم كبر الوحدة المحلية.

وتأخذ بعض الدول بحل وسط للخروج من هذه الأزمة، وهو إنشاء أكثر من مستوى محلي واحد وتقسيم الخدمات بين هذه المستويات المختلفة، بحيث تعطي الخدمات التي تستلزم مساحة جغرافية كبيرة إلى الوحدات المحلية كبيرة المساحة، وتترك الخدمات ذات الطبيعة الفنية للوحدات صغيرة المساحة، كأن تعطي وظائف الطرق بين المدن لمجلس المحافظة في حين يقوم مجلس القرية أو المدينة بالإشراف على الطرق الصغيرة داخل المدينة أو القرية.

1. مجلس أدنى هو جلس القرية أو مجلس الحي، ويغطي مساحة جغرافية صغيرة بقدر الإمكان، دون أن تكون له مهام روتينية أو مسؤولية إدارية عن تقديم الخدمات، وبالتالي لا يكون في حاجة إلى جهاز إداري خاص به. وتكون وظيفة هذا المجلس تمثيل الرأي المحلي، وأن يكون مرجعاً للجهات الأعلى فيما يخص نطاقه الإقليمي. وقد يعطي له الحق في جميع بعض الإيرادات(أو التبرعات) لتحسين مستوى الخدمة المقدمة.
2. مجلس محلي أعلى تكون له السلطة الإدارية الكاملة في تقديم الخدمات الرئيسية والتنظيمات، وله سلطة التخطيط والتنسيق والرقابة على أراضي البناء. ويخدم مثل هذا المجلس مساحة جغرافية أكبر من تلك التي يخدمها المجلس الأدنى.

وفي كل الأحوال ينبغي توافر هذين الشرطين في مساحة الوحدة المحلية:

1. إلا تكون المساحة صغيرة إلى المدى الذي يرفع تكلفة الخدمة المقدمة ويستثني من ذلك حالات الجماعات العرقية. إذ أن صغر الحجم في هذه

الحالة قد يعرض الإحساس بالانتماء الذي يؤدي عادة إلى رفع الكفاءة الإدارية.

2. إلا تكون المساحة كبيرة إلى المدى الذي يجعل مشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم صعبة أو مستحيلة.

أي أنه يجب أن يعكس حجم الوحدة المحلية التوفيق بين اعتباري الكفاءة الإدارية والمشاركة الجماهيرية.

ويعتبر التمويل المحلي أهم مقوم الإدارة المحلية. ولقد أثبتت تجارب الدول أن هناك ارتباطاً طردياً بين استقلال الوحدات المحلية وبين قدرتها على الحصول على إيرادات ذاتية.

وتتناول المؤلفات المختلفة، التمويل المحلي، من زاويتين : الأولى تهتم بدراسة الأسس العامة للتمويل المحلي، والثانية مصادر الإيرادات المالية للوحدات المحلية.

ويقصد بأسس التمويل المحلي مجموعة القواعد التي ينبغي أن تقوم عليها السياسات الناجحة للتمويل المحلي .

1. طبيعة الموارد المحلية.هناك عدة متطلبات رئيسية ينبغي توافرها في نظم التمويل المحلي الناجحة، وهي:

1.هذه المتطلبات هي كفاية الموارد المحلية ومرونتها.

2. توافر القدرة الإدارية لجهاز المحلي على إدارة الموارد.

3. العدالة ، ينبغي أن توزع الأعباء المحلية على المواطنين الإقليميين توزيعاً عادلاً.

4. الملائمة السياسية، بمعنى أن يكون لدى جهاز الحكم المحلي القدرة السياسية على فرض الأعباء .

5.أن تكون الموارد محلية بقدر الإمكان.

2.الإدارة المالية يقصد بالإدارة المالية في هذا الصدد مجموعة الوظائف الإدارية بالوحدات المحلية التي تنظم حركة الأموال اللازمة لتحقيق أهداف الوحدات المحلية بكفاءة عالية.

وأهم الواجبات الرئيسية الملقاة على عاتق الإدارات المالية هي:

1. التخطيط المالي المستقبلي.
2. الرقابة للتأكيد من تحقيق الأهداف الموضوعة سلفاً.

ويعتمد حسن تنفيذ الواجبات الملقاة على عاتق الإدارات المالية بالوحدات المحلية على توافر عدة متطلبات رئيسية وهي:

1. متطلبات خاصة بالجوانب التنظيمية للوحدات المالية بحيث تكون قادرة على أداء واجباتها على أكمل وجه. ومتطلبات خاصة بالعنصر البشري القائم على تقدير وربط وتحصيل واستخدام الإيرادات المحلية.
2. متطلبات خاصة بالجوانب الفنية للعملية المالية، وأهمها:

أ - التنظيم المحاسبي: وهو الذي يمد الإدارة المحلية بسجل شامل بالأعمال وبالأحوال المالية السائدة في وقت التنفيذ.

ب -تنظيم المعلومات في الوحدات المحلية للاعتماد عليها عند اتخاذ القرارات.

ج -التحليل المالي: حيث يمكن بواسطته التأكيد من مدى استفادة الوحدة المحلية من مواردها الذاتية أو الخارجية.

د -الموازنة المحلية: حيث تعتبر ترجمة للسياسات المالية في صورة برامج وتستخدم الموازنة المحلية لمراقبة نشاطات الوحدة المحلية، وهي أيضاً أداة للمراقبة.

ه - متطلبات خاصة بالرقابة المالية على أداء الوحدات المحلية.

و -ويمكن حصر الموارد المالية للوحدات المحلية في خمس مصادر رئيسية هي : الضرائب، و الرسوم، والإيرادات الاستغلالية، والقروض، والإعانات. وبعض هذه المصادر تعتبر إيرادات ذاتية للوحدة المحلية كالضرائب والرسوم والإيرادات الناشئة عن تشغيل واستثمار المرافق المحلية، وبعضها تعتبر موارد خارجة كالقروض والإعانات التي تتلقاها الوحدات المحلية من الدول والهبات.

أولاً: الضرائب المحلية

الضرائب المحلية أسلوب قانوني لتوزيع الأعباء العامة سنوياً فيما بين أعضاء الوحدة المحلية، ويمكن تعريفها بأنها مبلغ من المال تتقاضاه الوحدة المحلية من مواطنيها دون أي مقابل خاص على أن تخصص حصيلة هذه المبالغ لأداء خدمات عامة.

وتثير الضرائب كمصدر من مصادر التمويل المحلي نوعين من التساؤلات:

أولاً : الطرق التي تقسم بها الإيرادات الضريبية فيما بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية. وقد جرى العمل في نظم التمويل المحلي المقارنة على الأخذ بطرق ثلاث:

أن تقرض لصالح الوحدات المحلية نسبة معلاة على بعض الضرائب المركزية أو المستقطعة منها. وتقوم الحكومة المركزية بفرضها وجباتها ووضعها تحت تصرف الوحدات المحلية.

المشاركة الضريبية (Tax Sharing) ويقصد بها أن تقتسم كل من الحكومة المركزية والوحدات المحلية حصيلة الضرائب التي تجبى من الإقليم المحلي.

أن تقوم الوحدات المحلية ذاتها بفرض وتحصيل الضرائب المحلية التي تراها مناسبة دون تدخل من الحكومة المركزية.

ثانياً: أنواع الضرائب المحلية ومدى ملائمتها كمصادر للتمويل المحلي، فالمعروف أن الضرائب المحلية يمكن أن تقرض على الملكية أو الدخول أو السلع أو الخدمات.

ومن أهم أنواع الضرائب المحلية في النظم المقارنة، ضريبة المباني وهي التي تقرض على ملكية العقارات المبنية أو على مستأجريها، وضرائب الدخول التي تقرض على الأجور و المرتبات والأرباح التجارية والصناعية، والضرائب على بعض السلع كالسيارات ووسائل النقل في الأقاليم المحلية.

ثانياً: الرسوم المحلية:

يعرف الرسم بأن مبلغ نقدي تقضيه الوحدات جبراً من بعض الأشخاص مقابل ما تقدمه لهم من نفع خاص.

ويتفق الرسم مع الضريبة من ناحيتين، أن كلا منهما فريضة مالية تجبى جبراً من الأفراد، وأن كلا منهما يحصل لتغطية النفقات العامة. لكنهما- مع ذلك يختلفان في أن الضريبة تقوم على عدم وجود نفع خاص محدد مقابل الضريبة المدفوعة، أما الرسم فأنه يفرض مقابل خدمة خاصة أدتها السلطة المحلية لدافع الرسم.

ثالثاً: الإيرادات الاستغلالية

يقصد بالإيرادات الاستغلالية ما تحصل عليه الوحدة المحلية في صورة أيجار أو ريع لأموالها العقارية أو في صورة ربح من مشروعها الاقتصادية.

تختلف الإيرادات الاستغلالية عن الرسوم، فالرسوم المحلية تستهدف بصفة أساسية تقديم خدمة وليس الحصول على ربح من وراء هذه الخدمة، أما بالنسبة للإيرادات الاستغلالية فالهدف الرئيسي من تقديم الخدمات هو الحصول على ربح.

رابعاً: القروض المحلية

وهي المبالغ التي تحصل عليها الوحدات المحلية عن طريق الالتجاء إلى الجمهور أو البنوك أو المؤسسات الانتمائية المتخصصة نظير تعهدها برد قيمة القروض وفق الشروط المحددة في عقد القروض.

وتستخدم القروض المحلية في تمويل المشروعات الاستثمارية التي تعجز ميزانيتها عن تغطية نفقاتها ويشترط القانون في كثير من الدول ضرورة أن تكون المشاريع التي تمول عن طريق القروض منتجة وأن تأخذ إذناً من الحكومة المركزية.

خامساً: الإعانات

الإعانات هي كل ما تتقاضها الوحدات المحلية – دون مقابل- من أموال أو تسهيلات من الغير. وأهمها الإعانات من الحكومة المركزية، وتستهدف الإعانات المركزية عدة أهداف وأغراض، يمكن إجمالها فيما يلي:

- تحقيق الرقابة على الوحدات المحلية وضمان خضوع سياساتها للأولويات والتنسيق ما بين سياساتها المحلية والسياسات الاقتصادية القومية.
- تأكد الحكومة من وجود حد أدنى من الخدمات الأساسية لجميع المواطنين.

وبعد التفتيش المركزي على مستوى الجودة خير ضمان لتحقيق المعونة لأهدافها وتستطيع الحكومة المركزية بالتهديد بسحب المعونة إذا لم يصل مستوى الخدمة إلى حد معين تحدده السلطات المركزية، أو إذا لم تتوافر الكفاءات المطلوبة لتأدية هذه الخدمات.

- التغلب على ظاهرة تفاوت الموارد بين المحليات.
- التأكيد على سلامة الموقف المالي للوحدات المحلية.
- تخفيف العبء الضريبي عن المواطنين المحليين.

يستجيب التمويل المركزي لمطالب العدالة من التمويل المحلي، والسبب في ذلك أن التمويل المركزي يبنى في معظمه على قاعدة توزيع الأعباء بين المتنتفعين.

ومما تجدر الإشارة إليه أنه لا قيام لنظام الإدارة المحلية من الناحيتين العملية والنظرية دون مشاركة من شعب الإقليم المحلي. فالمشاركة المحلية هي غاية نظام الإداري المحلية وهي أيضاً مصدر فعالية وأساس السلطة فيه.

- أن المشاركة المحلية وسيلة أساسية للتنشئة السياسية للفرد. وهي المدرسة الحقيقية لتخريج القيادات السياسية المحلية والقومية.

- للمشاركة المحلية دور رئيسي في التنمية الاقتصادية والاجتماعية. فالإنسان هو أثمن ما تمتلكه الدول من موارد.
- تتيح المشاركة المحلية الفرصة لرفح كفاءة الأداء الإداري عن طريق التغذية المرتدة Feedback.
- تحقيق المشاركة المحلية إلى تحقيق الانصهار القومي والحفاظ على الكيان السياسي للدولة.

هناك اتفاق حول أهمية المشاركة في الإدارة المحلية، ولكن يثور جدل حول صور هذه المشاركة ومدى فعاليتها، والفكر السياسي تتنازعه أربعة اتجاهات أو نظريات رئيسية عن المشاركة وهي: المشاركة المباشرة، والمشاركة النيابية، والمشاركة التعددية، ومشاركة الصفوة أو النخبة وسنقوم بتناولها بشكل مفصل على النحو التالي:

أولاً: نظرية الديمقراطية المباشرة Direct Democracy

وتعني الديمقراطية المباشرة "أن يكون كل المواطنين حاضرين عند اتخاذ القرارات التي تهمهم. وأن يشارك الجميع، أو على الأقل أن تكون لديهم فرصة للمشاركة في صنع القرارات.

وقد استهوت الديمقراطية المباشرة أفندة قدامى المفكرين السياسيين ومحدثيهم، فجوان سيتوارت مل، وباكراك وكارول باتمان يرون أن هذا الشكل من أشكال المشاركة هو الجوهر الحقيقة للديمقراطية.

ومن أهم الحجج التي تساق الديمقراطية المباشرة تثقيف المواطن وتنمية ذاته وإحساسه بقيمته. وبرغم وجاهة هذه الحجج، إلا أن الديمقراطية المباشرة صعبة التطبيق في الوحدات المحلية متوسطة الحجم، ومستحيلة التطبيق في الوحدات المحلية كبيرة الحجم المدن والعواصم.

بالإضافة إلى أن اهتمام الجمهور لا يكون أحداً بالنسبة لكل الموضوعات التي تعرض عليها وقد لا يكونون خبراء فيها.

ولذا لا يوجد بهذه النظرية سوى تطبيقات قليلة في بعض الوحدات المحلية المقارنة. مثل مؤتمرات القرى في انجلترا وفي بعض الوحدات المحلية بالمقاطعات السويسرية.

لهذا، فأن الغالبية العظمى من قوانين الحكم المحلي في الأنظمة المقارنة، لا تسمح – عادة – اتخاذ القرارات التي تخص الوحدة المحلية في اجتماعات عامة يحضرها كل المواطنين المحليين. وتلجأ الأنظمة المقارنة بدلاً من ذلك إلى تشجيع المشاركة المباشرة بطرق أخرى، كإنشاء مجالس الجيران، والمشاركة

بالجهود الذاتية، واشتراك الجمهور في أعمال بعض اللجان، وأخذ رأي الجمهور في بعض المسائل الهامة في الاستفتاءات المحلية واستطلاع أرائهم عن طريق الاستقصاءات المحلية.

ثانياً: نظرية الديمقراطية النيابية(التمثيلية)

يرى أنصار هذه النظرية أنه نظراً لصعوبة تطبيق الديمقراطية المباشرة من الناحية العملية، لذلك لا مناص من لجوء الجماعات المحلية إلى اختيار ممثلين لهم في المجالس المحلية، ينوب كل عضو منهم من عدد من الناخبين المحليين.

ويرى " شومبترSchumpeter " أن دور الجماهير لا يتعدى المشاركة في عملية الانتخاب، حتى تظل ماكينة الانتخاب سائر بطريقة مرضية. أما الدور الحقيقي فهو دور الأعضاء المنتخبين.

ويتوقف نجاح المشاركة الجماهيرية في ظل الديمقراطية النيابية على عدة عوامل شخصية و تنظيمية معاً، كاستعداد الجماهير ورغبتهم في الإدلاء بأصواتهم، وطبيعة الحق الانتخابي، ونوعية الموانع التي تحول بنيهم وبين الأدلاء بأصواتهم، والثقة في عملية الانتخاب والعملية التنافسية التي تتم بين الأحزاب.

غير أنه يلاحظ في الواقع العملي ما يلي:

- قلة إقبال الجمهور المحلي على الإدلاء بأصواتهم في الانتخابات المحلية.
- قلة وسائل الاتصال بين الأعضاء المنتخبين والجمهور.
- قلة قنوات حل المشاكل الجماهيرية وانعدام الرقيب المحلي .
- عدم كفاية عدة المرشحين ذوي الكفاءات.
- خضوع المجالس المحلية المنتخبة لسيطرة قلة من الأعضاء المنتخبين.

ثالثاً: نظرية الديمقراطية التعددية

يرى أنصار هذه النظرية أن المواطن المحلي- بمفرده- ضعيف التأثير في مجريات الأمور المحلية. أما حينما يكون عضواً في منظمة محلية تقوم بالدفاع عنه وشرح أرائه والتعبير عن اتجاهاته فأن تأثيره سيكون كبيراً من خلال المنظمة التي ينتمي إليها، وبالتالي فإن اهتمام أنصار هذه النظرية لا ينصب

على اشتراك الأفراد في صنع السياسية المحلية، ولكن على اشتراك المجموعات والمنظمات فيها.

وعلى الرغم من أن أنصار هذه النظرية لا يعدلون عن الانتخاب كوسيلة لاختبار أعضاء المجالس المحلية، إلا أنهم يرون- مع ذلك – أن العملية الديمقراطية تتكون أساساً من النشاطات التي تقوم بها الجماعات السياسية المحلية فيما بين فترات الانتخاب وعلى المدى الذي توجد فيه مثل هذه الجماعات على المستوى المحلي وعلى اشتراكها في صنع السياسات المحلية، يتوقف نجاح المشاركة التعددية. فهي مشاركة مجموعات لا أفراد.

وتأخذ الجماعات السياسية على المستوى المحلي صوراً عديدة أهمها فروع الأحزاب السياسية القومية. والأحزاب السياسية المحلية، التي ينحصر نشاطها في الإقليم المحلي فقط.

وفي كل وحدة محلية توجد بعض المنظمات التجارية أو الاجتماعية أو الدينية أو الثقافية التي يتصل نشاطها بصنع السياسات المحلية. وتتشابه هذه المنظمات مع جماعات المصالح على المستوى القومي. وغالباً ما تنشط في بعض المناسبات فقط.

رابعاً: نظرية النخبة أو الصفوة

نقطة البداية لدى أنصار هذه النظرية أنه لا يمكن النظر إلى الديمقراطية المحلية نظرة معيارية أومثالية (ما يجب أن يكون)، بل يجب النظر إلى ما يحدث في الواقع السياسي المحلي فعلاً.

وبالتالي فهي نظرية وصفية Descriptive أكثر منها نظرية توجيهية أو إرشاديةPrescriptive

ويرى أنصار هذه النظرية أنه سواء شاركت الجماهير فرادى أو جماعات، وسواء أكانت الجماعات المحلية منظمة أو غير منظمة، فهناك اتجاه في كل عمليات المشاركة الجماهيرية نحو بزوغ قلة تسمى النخبة أو الصفوة تسيطر على مقدرات الأمور. وقد تجسدت هذه النظرية في كتابات كثير من المنظرين السياسيين أمثال" موسكا" باريتو، رايت ميلز".

ويرى " روبرت دال Dahl" أن الجماعات السياسية برغم أهميتها للعملية الديمقراطية بصفة عامة فأنها لا تعدو أن تكون وسائل وأدوات في يد نخبة محلية من عليه القوم وكبرائهم الذين يحتكرون السلطة وحدهم في الجماعات المحلية. وتتكون هذه النخبة غالباً من ب عض أعضاء المجالس المحلية ورؤساء اللجان المحلية وكبار موظفي الهيئات المحلية وذوي الجاه والسلطان من المواطنين المحليين. وبالتالي فهي ديمقراطية أقلية قليلة. إلا أن " دال" لا

يرى أن نموذج النخبة هو نموذج لحكم أقلية واحدة ، بل نموذج لحكم أقليات متعددة.

والانتخاب يعد عملية أساسية في اختيار النخب، فعن طريقة يمكن أبعاد بعض أفراد النخبة أو إدخالهم إليها، فهو بعبارة أخرى وسيلة من وسائل الاختيار بين النخب المتصارعة.

ولقد أختلف كتاب الإدارة المحلية في مدى صدق نظرية النخبة علة المستوى المحلي. ففي رأي " جفري ستانيرStanyer أنه على الرغم من أن القول بوجود نخبة محلية مسيطرة على كل من نظام الأحزاب أو جماعات المصالح على المستوى المحلي فكرة جذابة من الناحية النظرية، إلا أن البحوث الميدانية قد أثبتت صعوبة تحققها في كثير من الأحوال. فأغلب نتائج البحوث والدراسات الميدانية في هذا الصدد تتجه إلى القول بأنه لا توجد في الحقيقة نخبة محلية مسيطرة. وعادة ما تتسم عملية صنع القرارات والسياسات على المستوى المحلي بمجموعة من الحلول الوسطى وتشيع عملية صنع القرارات والسياسات المحلية بين جماعات ومصالح عديدة لا طبقة أو نخبة واحدة فقط.

على العكس من ذلك يرى " كوزنس Cousins " أن بعض الدراسات الميدانية التي أجريت على المستوى المحلي، قد كشفت عن الظواهر التالية:

1. سيطرة مجموعة محددة من النخب المحلية على الجماعات السياسية بها.
2. أن الأعضاء المنتخبين للمجالس المحلية لا يمثلون السكان في مستوى التعليم والثقافة، أو الطبقة الاجتماعية التي ينتمون إليها. فهم في العادة إما من الطبقة الوسطى أو الطبقة العليا في المجتمع المحلي.
3. لا تقتصر النخبة المحلية على الأعضاء المنتخبين فقط بل تشمل أيضاً بعض موظفي المجالس المحلية غير المنتخبين الذين تكون الروابط الشخصية بينهم إلى الدرجة التي يهددون فيها بفرض أرائهم على الأعضاء المنتخبين.
4. أن القيادة في غالبية الجماعات المحلية لا تختار بطريقة ديمقراطية.

والملاحظة أنه لا يمكن تفضيل إحدى هذه النظريات الأربع على الأخريات إلا بعد إجراء الدراسات والبحوث الميدانية على نطاق واسع.

فالمشاركة المحلية تختلف من دولة إلى أخرى. وفي نطاق الدولة الواحدة قد تختلف من منطقة إلى أخرى وتلجأ الدراسات الميدانية في هذا الصدد إلى قياس درجة المشاركة في صنع القرارات والسياسات المحلية بوسائل عديدة، كمنهج المدخلات والمخرجات وقياس المتغيرات المؤثرة في فعالية المشاركة ومصداقيتها ومنهج توزيع القوة(القدرة) ومنهج الاتصالات.

المبحث الخامس
اختصاصات الهيئات المحلية
وأساليب صنع السياسات وتنفيذها

طبيعة الاختصاصات المحلية وأساليب تحديدها

من المتفق عليه في أدب الإدارة المحلية أن اختصاصات الهيئات المحلية تنحصر في إدارة وتنظيم المرافق العامة ذات الطبيعة المحلية. أما المرافق العامة ذات الطبيعة القومية فتتولى الحكومة المركزية مهمة القيام بها، والإنفاق عليها.

ويثور التساؤل حول معايير التفرقة بين المرافق العامة المحلية والمرافق العامة القومية. وقد أورد الفقه عديداً من المعايير بينهما، لعل من أهمها:

أولاً: معايير الفائدة المباشرة من المرافق

طبقاً لهذا المعيار يكون المرفق العام قومياً، إذا كان نفعه المباشر يعود على جميع المواطنين في الدولة، على قدم المساواة.

أما المرفق العام الذي تعود فائدته المباشر على مواطني جهة محلية معينة دون غيرها، فأنه مرفقاً عاماً محلياً.

ثانياً: معيار التكلفة

ويقوم هذا المعيار على التفرقة بين المرافق العامة باهظة التكاليف وهذه تترك للحكومة المركزية، بإمكانياتها الكبيرة، وبين المرافق العامة ذات التكاليف اليسيرة أو المعقولة، وهذه للوحدات المحلية.

ثالثاً: معيار النمطية:

وطبقاً لهذا المعيار، يعهد إلى الحكومة المركزية بإدارة المرافق التي تحتاج إلى الانسجام في إدارتها والتجانس في أساليب تقديمها، أما المرافق التي تحتاج إلى تعدد النمط والأسلوب فتترك للهيئات المحلية.

رابعاً: معيار ظروف الخدمة.

إذا كانت الخدمة المقدمة تستدعي ضرورة التواؤم مع العادات والتقاليد والظروف المحلية فمن المفضل أن تدار محليان أما إذا لم تكن كذلك فمن الأفضل أن تدار مركزياً.

خامساً: معيار الكفاءات الفنية المطلوبة

إذا كان المرفق يحتاج إلى توافر كفاءات فنية وإدارية عالية، فمن الأفضل أن يدار مركزياً. أما إذا لم يكن المرفق في حاج إلى هذه النوعية من الكفاءات فيحسن تركه للهيئات المحلية.

سادساً: المعيار التاريخي:

قد يكون منح الهيئات المحلية، اختصاصاً معيناً راجعاً إلى أن الهيئات المحلية قد مارست هذا الاختصاص، منذ زمن بعيد بحيث اكتسبت الخبرة فيه، ولذا يحسن تركه لها.

وقد دعت منظمة الأمم المتحدة عام 1961 مجموعة عمل تضم ممثلين لدول مختلفة وخبراء ودارسين من منظمات متعددة بإجراء دراسة حول المبادئ التي تحكم مهام واختصاصات الإدارة المحلية. ولقد كانت من رأيها إعطاء الإدارة المحلية المهام التي لا يشك في أنها ذات طابع محلي، كتأمين مياه الشرب، والأسواق المحلية، وشبكات الري المحلية، وطرق المواصلات..الخ. أما الاختصاصات التي تعود بالأهمية على الصعيدين القومي والمحلي وفي نفس الوقت، فتتقاسمها السلطة المركزية مع الإدارة المحلية.

والحقيقة أنه لا يوجد معيار جامع مانع من بين تلك المعايير التي اقترحها الفقه أو مجموعة العمل التابعة لمنظمة الأمم المتحدة. وذلك لأن تحديد طبيعة المرافق المحلية والقومية تكتنفه عدة صعوبات أهمها:

1. ان المرفق العام الواحد قد يكون مرفقاً عاماً قومياً ومحلياً في ذات الوقت حسب ظروف الأحوال مثال ذلك مرفق الدفاع عن الوطن.
2. من الصعوبة بمكان تمييز المرافق العامة المحلية في الدفاع العملي عن المرافق العامة القومية.
3. أدت السياسة التدخلية للدولة المعاصرة إلى تشابك المصالح القومية والمصالح المحلية إلى حد كبير.

وبسبب تلك الصعوبات كان معيار التفرقة بين ما يعتبر مرفقاً قومياً محلياً هو ما يراه المشرع في مل دولة على حدة . فالمشرع هو صاحب الاختصاص الأصيل في تحديد المرافق التي يعهد بها إلى الهيئات المحلية، وتلك التي يعهد بها إلى الحكومة المركزية. وغالباً ما يستهدي المشرع بالمعايير التي سبق الإشارة إليها، بالإضافة إلى الاعتبارات التالية:

1. سياسية المشرع تجاه نظام الإدارة المحلية

هل ينظر المشرع إلى الهيئات المحلية كشريك في السلطة أم كمجرد تابع للسلطة التنفيذية؟ وهل يرمي المشرع إلى تشجيع المركزية أم التنوع والتفرد في الممارسة الإدارية؟

2. سياسة المشرع الرأي الإيرادات العامة.

هل يبغي المشرع احتكار هذه الإيرادات بيد الحكومة المركزية أم أنه راغب في توزيعها بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية؟

3. اتجاهات الرأي العام المحلي ومدى تأثيره:

ما هو موقف الرأي العام المحلي تجاه الهيئات المحلية وتجاه الاستقلال المحلي، ثم ما هو مدى تأثير الرأي العام المحلي على مجريات الأمور السياسية على المستوى القومي؟

4. التوازن بين اختصاصات الهيئات المحلية وقدرتها

هل تمتلك الوحدات المحلية الإمكانات والقدرات المالية والمادية والبشرية والإدارية والفنية لممارسة ما قد يعهد إليها من اختصاصات أما لا ؟

ويلجأ المشرع في الأنظمة المقارنة إلى أسلوبين في تحديد الاختصاصات المحلية:

أولاً : في الدول المتأثرة في الثقافة الانجلوسكسونية، يرخص المشرع للهيئات المحلية في القيام ببعض الاختصاصات المحددة على سبيل الحصر، ولا يجوز للهيئة المحلية ممارسة أي اختصاصات أخرى إلا بموافقة المشرع.

وطبقاً لهذا الأسلوب لا يشترط بالضرورة تماثل اختصاصات مستويات الحكم المحلي المختلفة، أو وجود قواعد عامة موحدة تحكم اختصاصات الهيئات المحلية.ومن ثمن تكثر التشريعات المنظمة للاختصاصات المحلية وتتنوع.

ومن بين المزايا التي يحققها الأسلوب الحصري في توزيع الاختصاص، مايلي:

1. الوضوح والدقة في تحديد الاختصاصات والمسؤوليات، مما يحول دون الصراع والاختلاف حول أي من الاختصاصات.
2. يقترن هذا النظام، عادة برقابة مركزية مخففة، مما يؤدي إلى تدعيم الاستقلال المحلي وتخفيف الوصايا الإدارية.
3. يقترن هذا النظام أيضاً، باتساع ملحوظ في الاختصاصات الممنوحة للهيئات المحلية، مما يؤدي إلى قيام الهيئات المحلية بدور هام في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجماعة.

4. لا تعطي الوحدة المحلية إلا ما تقدر عليه من اختصاصات.

ومن عيوب هذا النظام أيضاً:

1. صعوبة تعديل الاختصاصات: فعلى المشرع إصدار تشريعاً جديد في حالة منح الهيئة المحلية اختصاص جديد.
2. غالباً ما يقترن هذا الأسلوب في توزيع الاختصاصات وتحديد أدنى لمستويات الخدمة المقدمة، مما يحول دون قدرة الوحدة المحلية على الابتكار أو خلق جديدة.

ثانياً: أما في الدول المتأثرة بالثقافة اللاتينية، فأن تحديد اختصاصات الهيئات المحلية يتم عادة بنص قانوني، يرخص للوحدات المحلية في القيام بإنشاء وإدارة كل ما يهم مواطنيه الوحدة المحلية من مرافق، إلا ما استثنى بنص خاص.

ومن المزايا التي يحققها هذا الأسلوب في توزيع الاختصاصات مايلي:

1. تخفيف العبء عن السلطة التشريعية، فلا تضطر إلى إصدار قوانين عديدة، بل تكتفي بإصدار قانون شامل للإدارة المحلية.
2. تشجيع الهيئات المحلية على الابتكار والمبادأة في القيام باختصاصاتها المرنة.

ويعيب هذه الأسلوب ما يلي:

1. زيادة تنازع الاختصاص بين كل من الهيئات المحلية والحكومية المركزية.
2. قد لا تتواءم الاختصاصات العامة الممنوحة إلى الوحدات المحلية مع قدرتها المادية تضطلع فعلاً بكل ما يهم أبناء الإقليم المحلي. ففي الدول التي تأخذ بهذا الأسلوب لا يسمح للوحدات المحلية غالباً بإدارة بعض المرافق الاقتصادية ذات العائد الاقتصادي المرتفع.
3. لا ينبئ الواقع العملي في الدول التي تأخذ بهذا الأسلوب عن أن الوحدات المحلية تضطلع فعلاً بكل ما يهم أبناء الإقليم المحلي. ففي الدول التي تأخذ بهذا الأسلوب لا يسمح للوحدات المحلية غالباً بإدارة بعض المرافق الاقتصادية ذات العائد الاقتصادي المرتفع.
4. يكتنف هذا الأسلوب عادة رقابة مركزية شديدة الوطأة، مما يحد من مزايا مرونة هذا الأسلوب في توزيع الاختصاصات.

ما هي اختصاصات الهيئات المحلية في الأنظمة المقارنة

أولاً : تقديم الخدمات ومن أهمها:

1. الخدمات اليئية:

مثل الطرق والمواصلات والإضاءة، والمجاري، والصرف، والتخلص من القمامة و الرقابة على الحدائق العامة...الخ.

2. خدمات اجتماعية شخصية:

كالتعليم، والصحة، والدواء والرعاية الاجتماعية، حماية الطفولة، مساعدة كبار السن، الخدمات الثقافية الإسكان...الخ.

3. خدمات المنافع العامة:

وهي خدمات تؤديها الوحدة المحلية على أساس تجاري. ومن أهمها مياه الشرب، الغاز، الكاز، الكهرباء، النقل العام.

ولا شك أن تقدير ما إذا كانت كل هذه الوظائف تصلح لكي تقوم الوحدات المحلية بها مسألة صعبة التحديد، نظراً لوجود عدة عوامل متدخلة يكون للاعتبارات السياسية الدور الرئيسي فيها. وبصفة عامة هناك بعض القواعد الإرشادية في الصدد إذ يكون من المستحيل نقل الاختصاص بشأن هذه الوظائف إلى الوحدات المحلية في الحالات التالية:

1. أن تكون الخدمة من ذلك النوع الذي يتطلب كثيراً من التنسيق والتكامل على المستوى المحلي. مثال ذلك الطرق والإسكان..الخ.
2. أن تكون الخدمة من ذلك النوع الذي يتأثر بالظروف المحلية كالخدمات الثقافية والترفيهية.
3. أن تكون مشاركة الجمهور المحلي ضرورة لتقديم الخدمة أو لنجاحها: مثال ذلك توزيع مياه الشرب والري على الفلاحين.

ولا تكون الخدمة مناسبة لقيام الوحدة المحلية بها في الحالات التالية:

1. إذا كان هناك ضرورة لتوحيد الاجراءات الخاصة بتقديم الخدمات على مستوى الدولة.
2. ان تتجاوز الخدمة حدود الإقليم، مثل الجامعات ومشروعات الطاقة والمصانع.
3. أن يكون للخدمة أهمية قوية واضحة، أي ان تكون أهميتها للدولة ككل أكثر أهمية من أهميتها للوحدة المحلية على وجه الخصوص. كالطرق ما بين الأقاليم.

ثانياً: الاختصاصات التمثيلية:

ويقصد بهذه تعبير الوحدة المحلية عن رأي ورغبات المواطنين المحليين بخصوص المسائل التي تهمهم والتي تدخل في اختصاص الحكومة المركزية.

ويعتمد منح هذه الوحدات المحلية على مدى توافر قنوات الاتصال البديلة بين المواطن والحاكم، سواء أكانت قنوات اتصالات سياسية أو قنوات اتصالات إدارية.

ثالثاً: الاختصاصات الخاصة بالضبط الإداري:

وتشمل وضع القواعد العامة وإصدار اللوائح المتعلقة بالأمن والنظام والسكينة والهدوء وعدم إقلال الراحة ومراقبة تنفيذها. وقد تتحدد هذه الوظائف:

1. بطريقة عامة، كأن يناط بالوحدة المحلية المساعدة في إصدار القرارات واللوائح الخالصة باحترام النظام والأمن.
2. أو بطريقة محدد، بأن يعهد للوحدة المحلية بإصدار اللوائح والقرارات الخاصة بتنظيم بعض الخدمات المحددة، مثل تصاريح البناء..الخ.

وقد تناط هذه السلطات: بالمجلس المحلي،أو بأحد الأشخاص التابعين للإدارة المحلية، كالمحافظ ويعتمد تفويض أو نقل الاختصاص في هذه الوظائف إلى الوحدات المحلية على عدة متغيرات، أهمها:

1. هل يوجد إداري بديل أم لا ؟
2. مدى الحياد والنزاهة في تطبيق القواعد الخاصة بالضبط.
3. إذا كان تطبيق القواعد بالضبط مبنيا على بعض العوامل الموضوعية فيسحن ترك الاختصاص للوحدات المحلية.

رابعاً وظائف التنمية المحلية وتنمية المجتمع:

تعهد بعض الأنظمة إلى أجهزة الإدارة المحلية بالنشاطات الخاصة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتقوم الوحدات المحلية بتقديم الخدمات التي تساعد على التنمية الاقتصادية والاجتماعية. كإنشاء الأسواق والمعارض.

وقد تقوم الوحدة المحلية ذاتها بعض المشروعات التنموية كالمصانع والبنوك المحلية.

كما يعهد إلى الوحدات المحلية القيام ببعض برامج التنمية، مثل تعليم الكبار ومحو الأمية، ومشروعات التنمية الذاتية ورعاية المسنين والمقعوين.

خامساً التخطيط العمراني:

تشارك كثير من الوحدات المحلية في التخطيط العمراني عن طريق:

- ملكيتها أو رقابتها على استخدام الأراضي الفضاء.
- تحفيز الأفراد على البناء والتعمير عن طريق مد مشروعات البنية الأساسية إلى بعض المناطق الخالية . كمشروعات الطرق والإنارة والمياه والصرف و الإسكان. ويجري العمل في الأنظمة المحلية المقارنة على ترك هذه الوظائف بيد الوحدات المحلية، فهي التي تشرف تقسيم الأراضي وعلميات التعمير داخل داخل المدينة أو في ضواحيها.

سادساً: الثقافة والترفيه:

من بين الوظائف الرئيسية للوحدات المحلية في الدول المختلفة تقديم الثقافة إلى المواطنين عن طريق المكتبات العامة وكذلك تقدم الخدمات الترفيهية، وتنمية السياحة الداخلية...الخ

سابعاً: التنسيق بين الخدمات المختلفة على المستوى المحلي:

يعهد إلى الوحدات المحلية، في بعض النظم، وظيفة التنسيق بين الخدمات التي تقدمها أجهزة الإدارة المحلية.

حجم الاختصاصات المحلية في الأنظمة المقارنة :

لا يعني التعداد الذي ذكر سابقاً للاختصاصات المحلية أن كل الوحدات في كل الدول تضطلع بها دون مشاكل من الحكومة المركزية، إذا تنقسم الدول في هذا الشأن إلى أربعة أنظمة رئيسية، تتفاوت في مدى الاختصاصات التي تمنح للوحدات المحلية فيميل بعضها إلى توسيع اختصاصات الوحدات المحلية، ويميل البعض الآخر إلى التضييق. وهذه النظم الأربعة هي:

1. نظام الحكم المحلي الشامل:

Comprehensive local Government system

وفي هذا النظام تقوم الوحدات المحلية بالغالبية العظمى من المسؤوليات والنشاطات المحلية. وقد تقوم بهذه الاختصاصات بناء على نص القانون وقد تقوم بها نيابة عن الحكومة المركزية. ونشاطات الإدارة المحلية في ظل هذه النظام تتسع لتشمل الزراعة والصحة والأمن والتعليم والشؤون الاجتماعية.

2. النظام القائم على المشاركة Partnership System

ويتم فيه توزيع الاختصاصات بين السلطة المحلية وفروع الوزارات المركزية. حيث تقوم الوحدات المحلية بمباشرة بعض الاختصاصات على سبيل الاستقلال بالصالة عن نفسها أو بالنسابة عن الحكومة المركزية.

3. النظام المزدوج Dual System

وتباشر فيه الوحدات المحلية قدراً ضئيلاً من الاختصاصات. وتقوم السلطة المركزية بالجانب الأعظم في إشباع الحاجات المحلية.

4 . النظام الإداري المدمجIntegrated Administrative System

وفيه تقوم الحكومة المركزية عن طريق فروعها في المحافظات والأقاليم بإدارة كافة النشاطات المحلية ولا تقوم الوحدات المحلية أن وجدت الا بقدر يسير من الرقابة على الأنشطة التي تقوم بها الحكومة المركزية، دون أن يكون لها أي اختصاص تنفيذي.

أن أخذ دولة ما بهذا النظام أو ذاك إنما هو محصلو التفاعل العديد من المتغيرات والعوامل البيئية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية والتاريخية ودرجة الوعي الثقافي لدى الجمهور ومدى قدرته على أداء شؤونه المحلية.

صنع السياسات المحلية وتنفيذها

تتكون هيئات الحكم المحلي من سلطتين رئيسيتين تشابهان مع سلطات وأجهزة الدولة.

السلطة الأولى هي التي تختص بالتقارير ويطلق عليها المجلس المحلي، وأحياناً المجلس الشعبي، أو المجلس البلدي. وتتمثل السلطة التقريرية للمجلس في صنع السياسات العامة المحلية وإصدار الأوامر والقرارات واللوائح التي تنظم تنفيذها هذه السياسات والتي تحكم عمل الإدارة المحلية ومرافقها. وهذه السلطة شبيهة بسلطة البرلمان على مستوى الدولة.

والسلطة الثانية فيطلق عليها سلطة التنفيذية، وتشمل مسؤولاً تنفيذاً رئيسياً، قد يكون محافظاً أو أميراً، يعاونه مجموعة من الموظفين الذي يتولون مباشرة تنفيذ السياسات المحلية تحت إشرافه وتحت رقابة المجلس المحلي. وهذه السلطة شبيهة بالسلطة التنفيذية على مستوى الدولة.

سلطة التقرير في الإدارة المحلية (المجالس المحلية)

طبيعة المجالس المحلية:

تلجأ الغالبية العظمى من الدول إلى إدارة وحداتها المحلية عن طريق مجالس تختار أو تنتخب لهذا الغرض والمجالس المحلية عبارة عن جهاز مكون من مجموعة من الأفراد توكل إليهم مسؤولة وضع السياسات المحلية وتولى مسؤوليات الإشراف عن تنفيذها.

نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين.:

تأخذ الغالبية العظمى من الدول بنظام المجلس الواحد في إدارة وحدتها المحلية.ومعه ذلك فلقد أخذت أمريكا في النصف الأول من القرن التاسع عشر بنظام المجلسين ولقد كان دافعها في هذا هو صياغة المجالس المحلية على نمط الكونجرس على المستوى الفيدرالي.

وقد تمثل ذلك في تشكيل الهيئات في هذه الفترة من مجلسين، أحداهما يسمى " المجلس" أما الأخر فكان يسمى "مجلس الحكماء" ولقد كانت الحجج التي تساق لتبرير نظام المجلسين على المستوى المحلي هي:

1. أن هناك ضرورة لتمثيل أحياء المدينة أو أقسام الوحدة المحلية كل على حده.
2. أن تركيز كل السلطات في يد مجلس واحد قد يترتب عليها إساءة استعمال السلطة.

حجم المجلس المحلي:

يختلف حجم المجلس المحلي باختلاف الحجم السكاني للوحدة المحلية. كما تلعب الفلسفة السياسية السائدة في الدولة دوراً في حجم المجلس.

ولكن حجم المجلس المحلي بعض المزايا السياسية والتي من أهمها:

- السماح بتمثيل الاتجاهات السياسية المحلية المختلفة.
- توفير العدد الكافي لعضوية اللجان المختلفة التي يرى المجلس تشكيلها.
- تقوية احتمالات توفير كفاءات أكثر في عضوية المجلس .

عيوب كبر حجم السن:

- طول المناقشات والمداولات وصعوبة الوصول إلى قرارات نهائية حاسمة .
- تعدد الغياب.
- تحويل عبء بعض الأعمال إلى أجهزة أخرى عن طريق التفويض.

وهناك خمس متغيرات رئيسية، تؤثر بالزيادة أو النقصان في حجم المجلس المحلي:

1. مدى قدرة المجلس على تمثيل المصالح والاتجاهات المحلية المختلفة.
2. مدى قدرة المجلس على الاتصال بالمواطنين.
3. مدى قدرة المجلس على الاضطلاع بحج العمل الموكل إليه.
4. مدى قدرة المجلس على القيام بالتخطيط والإدارة.
5. تأكيد مسؤولية الأعضاء المنتخبين أمام المواطنين.

يجب أن يكون المجلس صغيراً إلى المدى الذي يحقق الكفاءة الإدارية وعدم تعطيل اتخاذ القرارات وتأكيد مسؤولية الأعضاء أما الناخبين. ثم أن المجلس المحلي يجب أن يكون كبيراً إلى المدى الذي يحقق تمثيل المصالح والاتجاهات المحلية المختلفة. ولا شك أن الاعتدال بين هذا وذاك هو الذي يؤدي إلى التوفيق بين هذه الاعتبارات المتعارضة.

وتلجأ بعض الأنظمة المحلية المقارنة إلى وسائل معينة لتعويض ما قد يترتب على صغر حجم المجلس من سلبيات كالاستفتاء المحلية وتكوين لجان من غير أعضاء المجلس..الخ.

شروط العضوية:

تفسح معظم القوانين المنظمة للإدارة المحلية في الدول المختلفة المجال أمام جميع من لهم حق الانتخاب في ترشيح أنفسهم لعضوية المجالس المحلية. وتتشابه معظم الأنظمة المحلية أيضاً في ضرورة توافر الشروط العامة للعضوية كشروط السن والأهلية الشرف إلى جانب ضرورة إقامة المرشح في نطاق الإقليم المحلي الذي يرشح نفسه إليه.

ومن الملاحظ أن عدم اشتراط مواصفات خاصة المرشحين قد يؤدي إلى:

1. نقص الكفاءات الإدارية في المجلس المنتخب.
2. نقص الأعضاء القادرين على التفرغ للعمل المحلي .
3. حرمان الأقليات من التمثيل في المجل.
4. حرمان بعض الفئات الاجتماعية الضعيفة من التمثيل في المجلس .

وقد تقرر معظم القوانين صرف مرتبات وبدلات حضور الجلسات وغيرها للتغلب على صعوبة عدم تفرغ العضو المنتخب للعمل المحلي. وفي بعض الدول يشترط في المرشح أن يؤدي رسوماً أو ضرائب تبلغ حدا معيناً من المال، أو أن يكون حائز لنصاب معين من العقارات أو المال.

مدة العضوية:

تتراوح مدة العضوية في المجالس المحلية في الأنظمة المقارنة ما بين عام واحد وأثنى عشر عاماً. ولكل من طول مدة العضوية وقصرها بعض المزايا. فقصر مدة العضوية سوف يؤدي إلى زيادة رقابة الجماهير على العضو، وضمان مسؤولية تجاههم، واستجابته لمصالحهم. أما طول مدة العضوية فيؤدي إلى اكتساب العضو الخبرة الكافية لفهم مشاكل الإدارة المحلية.

وتتأثر مدة عضوية المجلس بعدة متغيرات هامة:

ففي بعض النظم المحلية يعطي عدد من الناخبين الحق في سحب الثقة من عضو أو أعضاء من المجالس المحلي قبل انتهاء مدة عضويتهم اذا أخل بواجبه أو قصر في أدائه. ولا شكل أن الأخذ بهذه الوسيلة قد يؤدي إلى زيادة مدة العضوية نظراً لانتقاء الخوف من عدم مسؤولية العضو أمام الناخب المحلي.

أن هناك اعتبارين هامين يحددان مدة العضوية، وهما اعتبار الخبرة، ويحتم إطالة المدة واعتبار المسؤولية أمام الناخبين ويحتم قصر المدة. وعموماً أن فترة ثلاثة أو أربع سنوات تعتبر فترة معقولة جداً وتأخذ بها أغلب الدول.

وتأخذ أيضاً بعد الدول بتحريم انتخاب العضو أكثر من مرة أو ثلاثة مرات.

انتهاء العضوية:

تنتهي العضوية في المجلس المحلي أسباب اهمها: الاستقالة، والتغيب بدون عذر لمدة طويلة، أو الإدالة في إحدى الجرائم المخلة بالشرف، أو إخلاء العضو بواجبات المجلس..الخ.

مجانية العضوية:

تختلف الأنظمة في مجانية العضوية، فتأخذ بعض النظم – كالنظام الإنجليزي- بمبدأ عدم تقاضي أعضاء المجالس المحلية أية مرتبات نظير انقطاعهم لعضويته.وتأكيداً لنزاهتهم والرفعة من شأنهم في نظر المواطنين. ويؤدي الأخذ بهذا المبدأ الحصار عضوية المجلس في الميسرين فقط.

ولهذا تأخذ معظم أنظمة الحكم المحلي بمبدأ صرف مرتبات لأعضاء المجالس المحلية. ويكتفي بعضها الآخر بصرف مقابل لحضور الجلسات ونفقات الانتقال.

تنظيم أعمال المجالس المحلية

المجلس المحلي نوع من أنواع السلطة التقريرية، فهو يتولى صناعة القرار ومن ثم بحيله إلى جهات أخرى لتنفيذها، مع خضوعها لرقابتها، ويحتاج المجلس المحلي إلى رئيس، وإلى مجموعة أفراد من خارج المجلس يطلق عليه السكرتارية، وكذلك مجموعة من الإجراءات والقواعد المنظمة لأصول الاجتماعات واتخاذ القرارات.

رئيس المجلس المحلي:

لرئيس المجلس دوران هامان، أحدهما إداري والآخر سياسي. فمن ناحية الجانب الإداري، فهو الذي يدير الجلسات وهو الذي يشرف على الإعداد لجدول أعمال المجلس وعلى تحضير محاضر الجلسات. وهو يعمل من خلال رئاسته للمجلس على وضع السياسات المحلية وعلى توجيه الموظفين المحليين للقيام بها.

ومن ناحية الجانب السياسي، فهو الذي يمثل المجلس المحلي في الاتصال بالجهات الحكومية، وهو الذي يمثل الهيئة المحلية في الاحتفالات الرسمية رئاسة الاجتماعات العامة، واستقبال موظفي الحكومة المركزية والاتصال بالجمهور.

وتختلف مدة عضوية رئيس المجلس، فقد تكون نفس مدة العضوية للمجلس. وقد تكون لمدة سنة فقط ثم يعاد لمدة سنة فقط ثم يعاد اختيار رئيس آخر للعام وهكذا.

ويختلف اختيار رئيس المجلس باختلاف النظم. ففي بعض النظم المحلية يتم اختيار رئيس المجلس عن طريق الانتخاب بواسطة زملائه في المجلس، وفي بعض النظم المحلية الأخر يكون رئيسياً للمجلس المحلي العضو الذي يحصل على أكثر الأصوات المعطاة في الانتخابات والغالب في الدول النامية أن تقوم الحكومة المركزية بتعيين رئيس المجلس المحلي. كما هو الحال في معظم الدول العربية.

ولا يؤثر طريقة اختيار رئيس المجلس على حقوقه أو واجباته كعضو من أعضائه، وقد تعطي بعض النظم المحلية لرئيس المجلس سلطات تنفيذية بجوار سلطاته التقريرية.

طرق اختيار أعضاء المجلس المحلي:

أولاً: الاختيار بطريق التعيين

تلجأ بعض الحكومات إلى تعيين أعضاء المجالس المحلية تعيناً كلياً، أو جزئياً ن بين موظفيها في المنطقة المحلية.

ثانياً: الاختيار الذاتي:

قد يعطي القانون الحق لبعض المجالس المحلية أن تضم إلى عضويتها بعضاً من ذوي الخبرة والاختصاص، وفي بعض الدول يطل على هؤلاء الحكماء كما في الهند.

ويلاحظ أن هناك ثلاث طرق لانتخاب الأعضاء في المجالس المحلية.

الأولى يتم فيها تقسيم المدينة إلى أحياء واعتبار كل حي دائرة انتخابية محلية، وتختار كل دائرة من يمثلها محلياً. أما الطريقة الثانية فهي اعتبار المدينة كلها دائرة انتخابية واحدة وتختار أعضاء المجلس على هذا الأساس.والطريقة الثالثة هي مزيج من الطريقتين.

ولكن هذه الطرق عيوبها وحسناتها، فمثلاً من مميزات الطريقة الأولى أن المواطن سوف ينتخب عضو معروفاً لديه مما يسهل الاتصال به. ولكن من عيوب الطريقة الأولى هو أن تقسيم الوحدة المحلية إلى دوائر صغيرة قد يؤدي إلى عدم تمثيل بعض قطاعات المواطنين..وهكذا.

تنفيذ السياسات المحلية

تشابه السلطة المسؤولة عن تنفيذ السياسات في كل من الدولة ووحدات الحكم المحلي إلى حد كبير، فعلى نطاق الدولة تتكون السلطة التنفيذية من رئيس السلطة التنفيذية الذي قد يكون فرداً، كما هي الحال في النظام الرئاسي، أو في مجلس الوزراء في النظام البرلماني، ومن جهاز بيروقراطي يتولى تنفيذ السياسات العامة تحت اشراف رئيس السلطة التنفيذية.

وفي نطاق الوحدات المحلية تتكون السلطة المسؤولة عن التنفيذ من مسؤول تنفيذي أول، قد يكون فرداً كما هو الحال في نظام المحافظ وقد يكون جماعة، كما هي الحال في نظام اللجان، يعونه مجموعة من الموظفين المحليين يقومون بتنفيذ السياسات المحلية تحت إشراف المسؤول التنفيذي الأول.

المسؤول التنفيذي الأول في نظم الإدارة المحلية

تشمل وظيفة المسؤول التنفيذي الأول الإشراف على تقديم الخدمات إلى الجمهور وإعداد الموازنة المحلية والتصريح بالإنفاق، وتعيين الأفراد والرقابة عليهم، وإعداد الخطط، وإعداد جداول أعمال المجلس والمحاضرة في الحالات الفردية. وتلجأ الدول في سبيل أداء هذه الوظائف إلى أربعة أنماط رئيسية:

أولاً: نظام اللجان Committee System

هنا تمارس الوظيفة التنفيذية بواسطة لجان، تقوم كل منها بالإشراف على قطاع من النشاطات المحلية، كالتعليم أو الصحة..الخ.

وتقوم هذه اللجان عادة بوضع مشروعات الخطط في النشاطات التي تشرف عليها. وتوجد غالباً لجنة للتنسيق بين اللجان المختلفة. ويتكون أعضاء هذه اللجان من أعضاء المجلس المحلي ذوي الخبرة التنفيذية والمحلية وقد تستعين بذوي الخبرة.

ويتميز نظام اللجان بأنه يعطي أعضاء المجالس القدرة على فهم طبيعة الأعمال المحلية. وتستخدم عادة كوسيلة من وسائل الاتصال والباب المفتوح مع الجمهور.

ويعيبها أن إحالة كل الأعمال إلى لجنة قد يؤدي إلى البطء الشديد في التنفيذ وهو عيب في نظام اللجان بصفة عامة. كما يصعب التنسيق عند تعدد اللجان المحلية بالإضافة إلى أن أعضاء المجالس قد يضيعون وقتهم في المسائل الإدارية البسيطة على حساب واجباتهم الرئيسية.

ثانياً: نظام المجلس المصغر Cabinet System

في هذا النظام يقوم المجلس المحلي بتخويل مجلس صغير مسؤولية الإشراف والتنسيق على الوظائف المحلية، بحيث يكون هذا المجلس المصغر مسؤولاً أما المجلس المحلي عن كل كبيرة وصغيرة.

ويتكون المجلس المصغر أما بالاختيار من بين أعضاء المجلس المحلي الرئيسي ومن خارجه ممن لهم خبرة بالعمل التنفيذي، وأما بالانتخاب المباشر من الجمهور.

وقد توجد إلى جانب هذا المجلس المصغر بعض اللجان. إلا أن اختصاصاتها تكون استشارية بحتة، ويتم اتصالها بالمجلس الأكبر عن طريق المجلس الأصغر.

ويشبه نظام المجلس المصغر هذا نظام مجلس الوزراء. فالمسؤولية جماعية بين الأعضاء، وقد يعين رئيس منهم يكون(بمثابة رئيس الوزراء على المستوى المحلي) وقد يعهد إلى كل فرد من المجلس المصغر بنوع معين من النشاطات للاشراف عليه فيكون بمثابة وزير على النطاق المحلي.

ويشبه نظام المجلس المصغر هذا نظام مجلس الوزراء. فالمسؤولية جماعية بين الأعضاء، وقد يعين رئيس منهم يكون(بمثابة رئيس الوزراء على المستوى المحلي) وقد يعهد إلى كل فرد من المجلس المصغر بنوع معين من النشاطات للإشراف عليه فيكون بمثابة وزير على النطاق المحلي.

ويتميز هذا التنسيق بعدة ميزات فهو يركز سلطة التنفيذ في مجلس واحد وبالتالي تسهل عمليات التنسيق بالإضافة إلى أنه يتيح الفرصة لمناقشة المشاكل المحلية والاستفادة من خبرات الأعضاء.

ويعيب نظام المجلس المصغر أن تركيز السلطة في يده قد يؤدي إلى إرهاقه بالعديد من الأعمال التي يعجز عن أدائها. وقد يؤدي إلى كثرة الشقاق والحزازات الشخصية بين أعضائه أو بزوغ (الشللية).

ثالثاً: نظام العمدة القوي أو النظام المحافظ

Strong mayor and prefect system

يقوم هذا النظام على أساس وجود تنفيذي يجمع ما بين الصفة السياسية والصفة التنفيذية. ويكون هذا الرئيس هو رئيس المجلس المحلي والمجلس التنفيذي معاً. ويسود هذا النظام في كثير من الدول كالمملكة العربية السعودية والسودان ومصر والولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا.

وتختلف طرق اختيار هذا الرئيس التنفيذي فيما بين الدول، فبعض الدول ي تم اختباره بالانتخاب، وفي بعض الدول يتم اختياره عن طريق رئيس الدولة أو رئيس الوزراء وأحياناً بقرار وزاري عن طريق الوزير المسؤول عن الحكم المحلي.

ويشير هذا النظام بديناميكية التنفيذ وسرعة القرارات وضمان وحدة السياسات المحلية مع سياسة الدولة، ويقلل من الصراعات ما بين رجال السياسة، ورجال الإدارة، نظراً لأن العمدة والمحافظ يجمع بين الصفتين معاً.

ويلاحظ أنه في الحالات التي العمدة أو المحافظ بها منتخباً فأن ولاءه يكون أكثر للجماعات المحلية أما في الحالات التي يكون فيها معيناً من الجهات الحكومية الأعلى فأنه يكون موالياً لها بالطبع.

ويعيب هذا النظام كثرت الواجبات والمسؤوليات الملقاة على عاتق شخص واحد قد تعجزه عن القيام بالعمل بالإضافة إلى صعوبة ايجاد الأشخاص الذين تتوافر فيهم الخبرة السياسية والإدارية معاً.

رابعاً: نظام مدير المدينة City Manager

يقوم المجلس المحلي باختيار شخص بناء على خبرته الإدارية وليست السياسية، للإشراف على الإدارة التنفيذية بالوحدة المحلية، فهو بمثابة مدير شركة يعنه المساهمون فيها لكفاءته وقدرته المهنية والشخصية.

وتكون مهمة المدير في ظل هذا النظام إعداد أعمال المجلس المحلي والإشراف على إعداد الموازنة المحلية وتقديمها للمجلس، وتعيين والإشراف على رؤساء الأقسام والعاملين بالإدارة المحلية.

ويكون المدير رئيساً لفريق يضم رؤساء الأقسام والإدارات والوحدات المحلية هو رمز همزة الوصل ما بينهم وبين المجلس المحلي.

وتختلف أسس اختيار المدير: فقد يقوم المجلس ذاته باختيار المدير وعزله من منصبه وفي أحيان أخرى يتم اختياره بواسطة لجنة التعيين بالمجلس المحلي. وقد يتم اختياره بواسطة الحكومة المركزية. وفي الحالات المختصة بالحكم المحلي. بالإضافة إلى اختلاف سلطة المدير باختلاف الدول.

ويتميز نظام مدير المدينة الطابع الفني في إدارة الوحدات المحلية والتقليل من الفساد الإداري، ومع ذلك يعيبه: أنه يحرم أعضاء المجالس المحلية من اكتساب الخبران الإدارية والمشاركة في إعداد السياسية المحلية.

وكذلك قد يؤدي إلى إغراق المدير بالعمل إلى عجزه عن القيام به، بالإضافة إلى أنه قد يحدث بعض الاحتكاكات السلبية بين المدير والمجلس المحلي.

يخضع اختيار الدولة المختلفة لهذا أو ذلك لظروف الدول، منها:

1. فنظام المحافظ يكون مفضلاً لدى الأقاليم الحضرية الكبيرة حيث تكثر الأقسام، والفروع في نطاق الإقليم، وتزيد المشاكل الإدارية العمرانية التي تحتاج إلى إدارة موحدة وقوية.
2. موقف الدولة من الوحدات المحلية، ففي الدول التي تعلى من شأن الحفاظ على مركزية السلطة كفرسنا ومصر يكون نظام المحافظ هو الأمثل، أما الدول التي تسعى وراء الكفاءة الفنية في الأداء المحلي فأنه نظام المدير يكون هو الأمثل.
3. التقاليد التاريخية في مجال الحكم المحلي تلعب دوراً هاماً في اختيار النظام المحلي.

العاملون في الإدارة المحلية

هناك ثلاثة أنواع من نظم العاملين في الإدارة المحلية:

أولاً : نظام الخدمة المحلية المنفصل

ومضمونة أن تكون سلطات التعيين والنقل والندب والمحاضرة وسائر شؤون الموظفين بيد كل وحدة محلية على حدة، دون تدخل من الحكومة المركزية في الأمور.

ويحقق هذا النظام المزايا التالية:

1. تدعيم الاستقلال المحلي
2. تشجيع العمالة المحلية.
3. ضمان ولاء الموظف المحلي وتفانيه في عمله

ثانياً نظام الخدمة المحلية الموحد

وفي هذا النظام يسري علىة الوحدات المحلية جمعياً نظام خدمة مدينة موحد، يكون مخلفا عن نظام الخدمة المدنية على المستوى القومي، ويتم التعيين عن طريق جهاز مركزي متخصص لشؤون العاملين المحليين ويتمكن الموظفون المحليون في ظل هذا النظام من الانتقال من وحدة محلية أخرى.

ويتميز هذا النظام بما يلي:

1. اعطاء الوحدات المحلية الصغيرة القدرة على جذب ذوي الكفاءات العالية نظراً لانفتاح فرص الترقي والتنقل امامهم.
2. إيجاد نوع من الرقابة المركزية على شوؤن العاملين المحليين.
3. تقليل الفساد الإداري بالحد من تعيين الأقارب أو المحاسب.

ويعيبه:

1. ضعف الرقابة الوحدات المحلية على العاملين بها نظراً لقدرتهم على ترك الخدمة إلى مكان آخر .
2. قد يطبق هذا النظام على بعض العاملين دور البعض الآخر يسبب الكثير من الصراعات .

ثالثاً: نظام الخدمة المتكامل

في ظل نظام الخدمة المتكامل يعتبر العاملون في الوحدات المحلية وفي الحكومة المركزية أجزاء في نظام واحد، وبالتالي يمكن نقل الموظف المحلي من وحدة إلى آخر ومن الحكم المحلي إلى الحكومة المركزية.

ويتميز نظام الخدمة المتكامل بالميزات الآتية:

1. ضمان الحصول على الكفاءات الفنية العالية من الموظفين نظراً لعدم خوفهم من غلق باب الترقي أمامهم.
2. ضمان العجالة والمساواة بين موظفي الدولة بأن يحصل كل موظفي الدولة مركزيين ومحليين على نفس المزايا ويتحملون بنفس الالتزامات تقريباً.

ويعيبه:

1. سهولة التنقل ما بين وظائف الحكومة المركزية والوحدات المحلية قد يؤثر إلى حرمان الوحدات المحلية ذات الإمكانيات الفقيرة من العناصر ذات الكفاءة الفنية العالية.
2. لا يأخذ هذا النظام الظروف المحلية في الحسبان سواء في مجال التدريب أو ترتيب الوظائف.
3. هناك خطر المركزية: فالحكومة المركزية قد تتدخل بصورة مستمرة في شؤون العاملين بالوحدات المحلية.
4. وتأخذ المملكة العربية السعودية ومصر بالنظام الأخير. حيث يسري نظام الخدمة المدنية على كل من موظفي الحكومة المركزية وموظفي الوحدات المحلية.

وتأخذ المملكة العربية السعودية ومصر بالنظام الأخير. حيث يسري نظام الخدمة المدنية على كل من موظفي الحكومة المركزية وموظفي الوحدات المحلية.

المبحث السادس
العلاقات بين الوحدات المحلية و الحكومة المركزية

تقديم

المجالس المحلية ليست سوى أجهزة تنفيذية، حتى وإن تم اختيار أعضائها عن طريق الانتخاب. فالانتخاب لا يرفع من قدرها إلى مستوى البرلمانات، التي تختص بالتشريع في الدول. ونظراً لكونها أجهزة تنفيذية لا تشريعية- فأنها تخضع لرقابة الإدارة المركزية، التي تعتبر صاحبة الاختصاص الأصيل في الوظيفة التنفيذية.

وتخضع المجالس المحلية- بصفتها أجهزة تنفيذية- أيضاً لكل ما تخضع له الإدارة المركزية من رقابات لهذا فالمجالس المحلية لرقابة القضاء، وتخضع لرقابة السلطة التشريعية في البلاد، وتخضع لرقابة المواطنين وتنظيماتهم المختلفة.

وسنحاول في هذا الفصل مناقشة طبيعة وآفاق العلاقات بين الوحدات المحلية والحكومية المركزية، حيث سنسلط الضوء على الدور الرئاسي للسلطات المركزية، والفروع الإدارية، ومشكلاتها، وسيتضمن الفصل نظام التقسيمات الإدارية رقم (46) لسنة 2000 وتعديلاته، كما سنعرض في هذا الفصل بعض التجارب العربية والدولية المختارة في مضمار المشاركة الشعبية وأهميتها في الوحدات المحلية.

الدور الرئاسي للسلطات المركزية

تستهدف الحكومة المركزية في رقابتها على الوحدات المحلية تحقيق عدة أهداف رئيسية هي:

1. الهدف السياسي : وهو ضمان صيانة وحدة الدولة حتى لا يؤدي انقطاع الصلة ما بين الجهات المحلية والحكومية المركزية إلى زعزعة الدولة والبيئة السياسية.
2. الهدف الإداري: وهو ضمان إداري المرافق المحلية بطريقة حسنة وضمان وحدة الاتجاه الإداري في الدولة.
3. ضمان التزام الوحدات المحلية بالقوانين والمراسيم والسياسة العامة للدولة وعدم خروجها عليها .

وتأخذ الرقابة المركزية على الوحدات المحلية في الأنظمة المقارنة ثلاث أشكال رئيسية وهي:

أولاً: الرقابة التشريعية:

تخضع الوحدات المحلية لرقابة السلطات التشريعية المختصة في كل الأنظمة التي تأخذ بالإدارة المحلية كشكل من أشكال تنظيمها الإداري. وتسمو السلطة التشريعية في هذا الصدد على ما عداها من سلطات نظراً لأن الوحدات المحلية تنشأ غالباً بقوانين صادر منها.

وتأخذ وسائل الرقابة التشريعية عدة أشكال تختلف باختلاف مداها وطريقة إصدارها. فهناك بعض النظم التي يحدد بها التشريع الإطار العام لنشاطات الوحدة المحلية. بحيث يسري على كل الوحدات المحلية دونما تفرقة.

وهنالك بعض الدول الأخرى التي تخضع وحداتها المحلية لعدة أنواع من التشريعات يختص بعضها بالجانب المالي، ويختص بعضها بالهيئات والمؤسسات العامة المحلية وبعضها بالموظفين...وهكذا.

ثانياً: الرقابة القضائية

تتأكد الرقابة البرلمانية عن طريق الرقابة القضائية التي تختص بالنظر فيما إذا كانت الوحدة المحلية قد خرجت عن القوانين أم لا. وفي حالة تجاوز الوحدات المحلية لسلطاتها القانونية يكون للمحكمة المختصة سلطة إلغاء القرارات المعيبة و التعويض عن الأضرار التي تكون قد لحقت بالأفراد من جرائها.

وتختصر رقابة القاضي في مشروعية العمل الإداري الصادر من السلطات المحلية دون أن تمتد إلى بحث ملاءمة العمل الإداري . فإذا تبين للقاضي أن العمل أو القرار المطعون فيه غير مشروع، اقتصرت سلطتة على الحكم بإلغاء أو بالتعويض عنه دون أن يكون له الحق في الحلول محل الوحدة المحلية لإصدار قرار جديد بدلاً من القرار غير المشروع أو تعديله.

أما في كل من الرقابتين التشريعية والإدارية فإن للجهة المتظلم إليها الحق في رقابة ملاءمة العمل الإداري إلى جانب الحق في رقابة مشروعيته. ثم أن لها الحق في إصدار قرار جديد محل القرار غير المشروع أو تعديله.

ثالثاً: رقابة الإدارة المركزية (السلطة التنفيذية)

تأخذ رقابة الإدارة المركزية على الوحدات المحلية صور عديدة:

1. الرقابة على أعضاء السلطة المحلية: وتلجأ الحكومة المركزية في هذا الصدد إلى .

أ. حق تعيين الأعضاء.

ب. حق المساءلة والعزل للأعضاء.

ج. حق حل المجلس أو وقفه وكف يده.

2 . الرقابة على أعمال السلطات المحلية، وهذه تشمل :

أ. حق التصريح والتصديق والتفتيش.

ب. حق إلغاء الأعمال التي قررتها الهيئة المحلية، أما مباشرة وبدون إباء سبب معين، وأما بناء على أسباب معينة.

ج. حق الحلول محل الوحدات المحلية عند تقاعسها عن القيام بوظائفها.

3. بالإضافات إلى نوع أخرى من الرقابة.

الفروع الإدارية

أن السلطات المحلية ليست هي الفاعل الوحيد أو حتى الفاعل الرئيس في مجال الإقليم الذي تشرف عليه. فهناك أجهزة أخرى- مركزية ولا مركزية- تكون متواجدة معها في الإقليم المحلي.فالحكومة المركزية والمؤسسات والهيئات العامة تقوم بإنشاء العديد من الفروع التابعة لها في أقاليم الدول المختلفة. وعادة ما يطلق عليها: إدارات الفروع، أو الإدارات الميدانية.

ويقصد بإدارة الفروع أو الإدارة الميدانية تفويض سلطة البت النهائية في بعض الأمور لفروع السلطة المركزية في مواقع العمل في الإقليم. وهي نوع من أنواع المركزية في مواقع العمل في الإقليم.وهي نوع من أنواع المركزية المخففة، ومن أمثلتها المكاتب والإدارات التابعة للوزارات المركزية والتي تنتشر في أقاليم الدولة، وفروع المؤسسات والهيئات العامة المركزية المنبثقة في المدن والقرى...الخ.

وفي حالات أخرى تتقاسم الحكومة المركزية- عن طريق فروعها – والوحدات المحلية نفس الوظيفة الواحدة. كأن تقوم الوحدات المحلية بتقديم التعليمية الأساسية(الأولى) في حين تقوم الحكومة المركزية بتقديم الخدمات التعليمية في المراحل الأخرى.

ممثل الحكومة المركزية

لكل وزراء أو مصلحة أو مؤسسة ممثلها على المستوى المحلي. وتلجأ بعض النظم إلى تعيين ممثل الحكومة المركزية يطلق عليه أحياناً حاكماً أو محافظاً أو أميراً.

وتختلف النظم في مدى السلطة التي يمارسها ممثل الحكومة المركزية على فروع الوزارات المختلفة في الإقليم الذي يخضع لسلطته. فقد تكون سلطته رسمية وشاملة أي مستمدة من الدستور أو من القوانين المختلفة، بحيث يخول له حق الإشراف على كل المصالح العامة وفروع الوزارات المختلفة، وقد تكون

سلطاته محدودة، بمعنى أن يكون دوره هو دور المنسق لنشاطات الوزارات المختلفة في نطاق الإقليم. وقد تكون سلطته غير رسمية مستمدة من قيامه على حفظ الأمن والنظام.

مشكلات إدارة الفروع

أولاً: مشكلة الحوافز: يتطلع المواطنون إلى العاصمة ففرص الترقية فيها أرحب. ومستوى المعيشة فيها أرفع نسبياً من الأقاليم. ولهذا يقل الإقبال على الوظائف البعيدة عن العاصمة.

ثانياً: ينظر عادة إلى الفروع الإدارية نظرة شك وريبة خصوصاً في الجانب المالي من نشاطاتها.

ثالثاً: ضرورة للتنسيق بين النشاطات العديدة.

تنسيق النشاطات على المستوى المحلي:

يمكن القول بأن الأقاليم يتسع لهذه المجموعات من الأجهزة الإدارية التي تعمل في نطاقه.

1. المؤسسة العامة: وهي تابعة للوزارات المركزية أحياناً وقد يكون بعضها مملوكاً للوحدات المحلية، وبعضها مملوك للحكومة المركزية.
2. فروع الوزارات المركزية في الإقليم وهذه تابعة للحكومة المركزية.
3. أجهزة الحكم المحلي وهذه تابعة تبعية كاملة للوحدات المحلية.

ويمن القول بأن هناك عدة أنماط لتنظيم العلاقة بين الوحدات المحلية وبين الإدارات الميدانية للحكومة المركزية:

النمط الأول: وهو النمط الاستقلالي:

فهناك كثير من الخدمات ذات الطابع القومي البحث كالأمن العام والمخابرات..وغيرها التي قد تستدعي التواجد على الإقليم المحلي.والملاحظ أن مثل هذه الوحدات لا تتدخل أنحاء إدارة الإقليم نهائياً.

النمط الثاني: هو النمط التنسيقي:

ويشمل بعض الخدمات التي تهم مجموع الأفراد في الدولة ككل ويحسن تركها للحكومة المركزية نظراً لقومية الخدمة من ناحية. ولضمان أداء الخدمة بنفس المستوى في سائر إنحاء البلاد. مثل البريد والهاتف ..وغيرها.

النمط الثالث: النمط الإشرافي:

فقد جرى العرف الإداري والتنظيم القانوني في عديد من الدول لإخضاع الإدارة الميدانية التابعة لوزارات الخدمات لإشراف الوحدات المحلية.والحكمة من ذلك هو تجنب إنشاء كادرات إدارية بمزايا الكادر الوظيفي العام.

ولا يتعارض إشراف الوحدات المحلية على الإدارة الميدانية التابعة لوزارات الخدمات مع حق هذه الوزارات في الإشراف الفني والوظيفي على كيفية أداء هذه الإدارات لمهامها ومسؤولياتها.

تقدم الوحدات الإدارية "(المحافظات ، الألوية، الأقضية) الخدمات للمواطنين وتتولى مهام وواجبات تتمثل في:

1. الشكاوي العامة: تقبل الشكاوي من الموطنين بخصوص القضايا التي لا تدخل ضمن اختصاص المحاكم.
2. القضايا الأمنية: وهي القضايا التي تحول من مديريات الشرطة وينطبق عليها قانون منع الجرائم.
3. الصحة والسلامة العامة: من خلال لجان الصحة والسلامة العامة المشكلة لغايات التفتيش على المحلات ومراقبتها والتأكد من تطبيقها لشروط الصحة والسلامة العامة.
4. النظر في قضايا المزروعات، وتتعلق بالاعتداءات على المزروعات من قبل بعض الأشخاص.
5. النظر في الاعتداءات على المناطق الحرجية.
6. النظر في الاعتداءات على اسلاك واعمدة الكهرباء والهاتف.
7. الترخيص والأشراف على عقد الاجتماعات العامة وتنظيم المسيرات وفق قانون الاجتماعات العامة وتعليماته.
8. استئجار العقارات للمصالح الحكومية من خلال اللجنة المشكلة لهذه الغاية.
9. متابعة الشؤون العامة وتتعلق مهمتها فيما يلي:

أ. التراخيص والأندية والجمعيات ومتابعة الاجتماعات العامة والانتخابات فيها.

ب. ترخيص المحلات العامة التي تستدعي موافقة من المحافظة.

ت. التراخيص لكتاب الاستدعاءات بموجب قانون كتاب الاستدعاءات.

1. مراقبة أعمال الفنادق والملاهي والأندية الليلية.
2. متابعة شؤون الإدارة المحلية.

3. المجلس التنفيذي في المحافظة : ويرأسه المحافظ ويضم في عضويته عدداً من مدراء الدوائر في المحافظة ومهمته متابعة تنفيذ الدوائر الرسمية لأعمالها واقرار الخطط والمشاريع واقرار موازنة المحافظة.
4. المجلس الاستشاري في المحافظة:ويرأسه المحافظ ويضم في عضويته اشخاصاً من المحافظة وفق الشروط الواردة في نظام التشكيلات الإدارية ويتولى مناقشة قضايا المحافظة التي تتعلق بالشؤون التنموية والإدارة المحلية.
5. قضايا الإبعاد:وهي بإبعاد المواطنين الأجانب في حال مخالفتهم لقانون العمل أو قانون الإقامة وشؤون الأجانب أو ارتكابهم لقضايا تتعلق بالأمن.
6. لجان الجفاف: متابعة ومعالجة الأسباب والنتائج التي تتعلق بالجفاف.
7. وضع خطة طوارئ لمواجهة الظروف الجوية خلال فصل الشتاء.
8. تعيين المخاتير بموجب قانون المخاتير.

هوامش الفصل الاول

1. Marco. Gerard, & verebelyi. Imre, **New Trends In Local Government In Western And Eastern Europe**, Brussels :Institute International des Sciences Adm, N49, 1993, PP.13-15.
2. حمدي القبيلات، **دراسة تحليلية و تطبيقية لإحكام قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955 م و تعديلاته**،عمان : مطبوعات جامعة الاسراء ، 2004، ص15.
3. د. عبد الرزاق طبيشات، **ورقة عمل** بعنوان: الدور التنموي للبلديات، مقدمة الى المؤتمر الاقتصادي الثاني للاستثمارات المنعقد في الاردن، وزارة الشؤون البلدية، الفترة الواقعة بين 18-20 اب 2003.

4. Blairm George, S. **Government at the Grass Roots**, California: Palisades Publishers 1977. PP. 21.

5. د.عبد الرازق الشيخلي، **مرجع سابق** ، ص 66.

6. حمدي القبيلات، **دراسة تحليلية و تطبيقية لإحكام قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955 م و تعديلاته**،عمان : مطبوعات جامعة الاسراء ، 2004، ص15.

7. د. عبد الرزاق طبيشات، **ورقة عمل** بعنوان: الدور التنموي للبلديات، مقدمة الى المؤتمر الاقتصادي الثاني للاستثمارات المنعقد في الاردن، وزارة الشؤون البلدية، الفترة الواقعة بين 18-20 اب 2003.

8. Blairm George, S. **Government at the Grass Roots**, California: Palisades Publishers 1977. PP. 21.

9. د.عبد الرازق الشيخلي، **مرجع سابق** ، ص 66.

10. د. كمال المنوفي (محرراً) ، **الإدارة المحلية والتنمية في ظل إعادة صياغة دور الدولة** ، جامعة القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة ، 2007، ص ص 21-22.

11. Enid. Slack & Bourne . Gertler , Vibrant Cities And City-Regions: Responding To Emerging Challenges, August 13, 2003, from

12. http://www.law-lib.utoronto.ca/investing/reports/rp17.pdf

13. د. سميرعبد الوهاب ، **الحكم المحلي والاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر** ، جامعة القاهرة : مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة ، 2006 ، ص ص 43-44.

14. Tony Byrne, Op, cit, p.30.

15. د. سمير عبد الوهاب ، **الحكم المحلي في ضوء التطبيقات المعاصرة** ، جامعة القاهرة ، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة ،2005 ،ص ص 43-51.

16. د. سميرعبد الوهاب (محرراً) ،**التقسيم الإداري للمحافظات وتأثيرة على التنمية المحلية** ، جامعة القاهرة: مركز دراسات وأسشارات الإدارة العامة ،2007 ، ص33.

17. **المرجع السابق** ، ص74.

الفصـــــل الثانـي

تطبيق برامج الخصخصة في قطاع البلديات
المبررات وإمكانيات التطبيق

تقديم

ظلت سياسة خصخصة الخدمات البلدية،والخصخصة بمعناها الشامل العريض، من أكثر الموضوعات إثارة للجدل والخلاف بين المؤيدين والمعارضين على مختلف انتماءاتهم ومواقعهم السياسية، الأكاديمية والمهنية.الخ وبما أنه ليس من أغراض هذه الورقة الخوض في تفاصيل هذا الجدل والخلاف الا انه من الضروري الإشارة إلى أننا نتمنى رأي المؤيدين لخصخصة الخدمات والبني التحتية البلدية لأسباب ومبررات سوف نتطرق لها بالتفصيل في هذا الفصل. ونكتفي بالقول أن البلديات العربية، ومثيلاتها في الدول النامية عموماً، بل وفي بعض الدول المتقدمة على حد سواء، تعاني من مشاكل مالية وهيكلية وبنيوية وبيئية، وتحديات أخرى تتعلق بالتحولات الكونية المتسارعة الناتجة عن العولمة واقتصاديات السوق وثورة المعلومات والاتصالات.وظلت هذه المشاكل والتحديات تؤرق البلديات والمدن العربية وتعيقها، إن لم تقعدها، عن تقديم خدماتها البلدية للمواطنين بالمستوى المطلوب.

أمام هذا العجز في توفير خدمات ذات كفاءة عالية، ولأسباب أخرى عديدة، سيرد تفصيلها لاحقاً، اضطرت الحكومات العربية إلى الاستعانة بالقطاع الخاص، للمشاركة في إدارة وتوفير بعض هذه الخدمات، عبر ما اتفق على تسميته" برامج خصخصة الخدمات" ، وذلك لما يتمتع به القطاع الخاص من مزايا وإمكانيات تؤهله للقيام بهذا الدور الحيوي الهام.

ولكي يتمكن القطاع الخاص من القيام بدور رائد وإيجابي في توفير هذه الخدمات والبني التحتية، ومن ثم المشاركة الفاعلة في عملية التنمية فهناك شروط موضوعية لا بد من توفرها، وهي شروط تتداخل فيها عوامل سياسية واقتصادية واجتماعية ومالية وادارية..الخ.

المبحث الأول
الحكم اللامركزي وواقع البلديات العربية

1. الحكم اللامركزي : إطار نظري

سوف نتناول في هذا الفصل الإطار النظري العام لنظام الحكم اللامركزي، ثم مهام ومسؤوليات البلديات والمدن العربية ومواردها المالية، مع رسم صورة بانورامية لواقعها المعاش على الأرض كمدخل ضروري لهذه الورقة.

تعني اللامركزية، فيما يعني ، تنازل الحكومة المركزية عن بعض مسؤولياتها وسلطاتها واختصاصاتها للكيانات المحلية الأدنى (مجالس الحكم المحلي)، وتتخذ اللامركزية اشكالاً عديدة، مثل اللامركزية السياسية، اللامركزية الإدارية، اللامركزية المالية ولامركزية السوق(1) والمقصود بالنوع الأخير، إسناد بعض المهام والمسؤوليات التي كانت يقوم بها القطاع العام إلى المؤسسات غير الحكومية، ويرى البعض أن تحقيق لامركزية السوق هو الشرط اللازم لتنفيذ سياسة خصخصة الخدمات البلدية بصورة سلسلة وفعالة، كما سنرى لاحقاً.

وتعني اللامركزية أيضا اختصاراً المسافة وردم ا لفجوة القائمة بين المواطن ومراكز اتخاذ القرار، أي تقصير الظل الإدارية بحيث تكون الحكومة، ممثلة في المجالس المحلية، قريبة من هذا المواطن وعلى أهبة الاستعداد للاستجابة لحاجاته ومطالبه من جهة، وإتاحة الفرصة لمشاركته في صنع واتخاذ القرارات التي تتعلق بشأنه الذاتي المحلي من جهة أخرى(2).

عليه، فإن النظام اللامركزي الفعال يقوم على عدة عناصر ومبادئ أساسية، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر:

1. عنصر التقسيم الجغرافي لوحدات الحكم اللامركزي.
2. مبدأ توزيع السلطات والوظائف بين السلطة المركزية ومجالس الحكم المحلي.
3. عنصر توفر الموارد المالية والبشرية الكافية التي تمكن أجهزة الحكم المحلي من القيام بواجباتها وإنقاذ المشاريع الإنشائية والإنمائية المتعلقة بالتنمية المحلية الشاملة.
4. مبدأ المشاركة الشعبية، ونعني بها إشراك أفراد المجتمع المحلي، عبر ممثليهم المنتخبين من جهة، ومنظمات المجتمع المدني من جهة أخرى، في تسيير شؤونهم المحلية.

5. مبدأ الاستقلال الذاتي، ويتبلور هذا الاستقلال في تمكين المجالس المحلية من اتخاذ قراراتها وتنفيذ سياساتها وبرامجها الخدمية في حدود القانون، وبدون تدخل مخل من قبل الدولة(3).

ويتفاوت مدى ونطاق تطبيق اللامركزية، بين دولة وأخرى، سواء في الدول العربية أو الدول النامية على وجه العموم، وذلك وفقاً للتطور التاريخي والسياسي، والظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية السائدة في كل بلد. ونظراً لضعف البنية التحتية وعدم فاعلية القطاع الخاص، ولأسباب عديدة أخرى، كان لزاماً على الحكومات العربية ومثيلاتها في أفريقيا وآسيا وأمريكيا اللاتينية، أن تتحمل مسؤولية توجيه الاقتصاد وتوفير الخدمات العامة والبنى التحتية. غير أنه، ومع تشعب وظائف الدولة واتساعها، والتحسن الملموس في البني التحتية الاقتصادية والاجتماعية وتوفر كوادر وطنية مؤهلة، والضغوط التي مارسها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، كما سنرى في الفصل الثاني، لهذه الأسباب وغيرها أخذت معظم الدول العربية بتطبيق نظام لا مركزي لا يتصادم مع نظمها السياسية وظروفها الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، كما سبقت الإشارة وقد قدرت دراسة علمية أجريت عام1999م أن أكثر من75% من الدول النامية والمتطورة قد بدأت تطبيق برامج الحكم اللامركزي(4).

مهام ومسؤوليات البلديات والمدن العربية:

وفقاً لتصنيف المنتدى الدولي للأمم المتحدة حول السياسات الإبداعية وممارسات الحكم المحلي، الذي عُقد بالسويد في عام 1996م، تم تصنيف مهام ومسؤوليات مجالس الحكم المحلي تحت أربعة عناوين رئيسة هي:

أ - خدمات في شكل سلع ذات نفع عام، تقوم مجالس الحكم المحلي بإنتاجها وتوفيرها، مثل مياه الشرب، الصرف الصحي، الكهرباء، إنشاء وصيانة الطرق والحدائق العامة.

ب -خدمات البني التحتية، وتشمل مسح الأراضي، المخططات والخرائط، المحافظة على البنية التحتية والصحة العامة..الخ.

ج - خدمات تتضمن حماية أمن المواطنين وحفظ النظام العام.

د - خدمات ذات طابع خاص، مثل التعليم والصحة والرفاه الاجتماعي(5).

وفي تحديدها لمهام وسلطات الأجهزة المحلية، لم تختلف قوانين ونظم الحكم المحلي في الوطن العربي كثيراً عن هذا التصنيف الدولي، حيث أسندت إلى البلديات العربية العديد من الصلاحيات والاختصاصات التي تشمل، على سبيل المثال الخدمات الصحية والتعليمية ومكافحة الأمية، الرعاية الاجتماعية، جمع وإدارة النفايات، مكافحة الكوارث الطبيعية، الإسكان، حماية البيئة، إنشاء الطرق والحدائق والميادين العامة، تشجيع النشاط الثقافي والرياضي والاجتماعي..الخ وتندرج هذه السلطات تحت اطار تطوير الكيان المحلي اجتماعياً واقتصادياً وعمرانياً وثقافياً، ومع ذلك فإن مدى وفاعلية هذه السلطات تتفاوت وفقاً للظروف العامة لكل بلد عربي، وفي داخل كل بلد عربي كما سبقت الإشارة لذلك .

وفي المملكة العربية السعودية، ووفقاً لنصوص نظام البلديات والقرى السعودي لعام 1397هـ، أصبحت البلدية السعودية شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، وأسند إليها المشرع القيام " بجميع الأعمال المتعلقة بتنظيم منطقتها وإصلاحها وتجميلها والمحافظة على الصحة والراحة والسلامة العامة، مع عدم الإخلال بما تقضي به الأنظمة من اختصاص عام لبعض المصالح الحكومية(6).

والملاحظة الملفتة للنظر هي أن الخدمات الصحية والتعليمية في المملكة العربية السعودية، حتى على مستوى التعليم الأساسي والمستوصفات الصحية الصغيرة، على سبيل المثال، لا تخضع لسلطات الحكم المحلي، أي البلديات السعودية، إنما تقوم بها وكالات إقليمية تتبع مباشرة للوزارات المركزية، لهذا

يرى بعض الباحثين والمهنيين أن مهام البلديات السعودية تظل قاصرة، بالمقارنة مع البلديات والمدن الأخرى(7).

ففي السوادان وتحديداً في مدينة الخرطوم، ووفقاً لقانون الحكم المحلي لعام 1998م، تمارس عبر مجلسها المنتخب، اختصاصات واسعة في مجالات التشريع والشؤون القانونية، الشؤون الاقتصادية والمالية، الصحة، الشؤون الاجتماعية والثقافية، التعبئة العامة، التخطيط والشؤون الهندسية، الأمن والنظام العام(8).

نختم الحديث عن مهام ومسؤوليات البلديات العربية بالقول أن هذه البلديات ومثيلاتها الأخرى في الدول النامية لا تشكو من قصور ومحدودية اختصاصاتها ومسؤولياتها بقدر شكواها من شُح الموارد ا لمالية المتوفرة لديها وقصور الدعم المركزي المرصود لمساعدتها، كما سنرى لاحقاً.
الموارد المالية للبلديات العربية:

تعتبر الموارد المالية العمود الفقري لأي نظام حكم محلي فعال، وتعتمد البلديات العربية، ومثيلاتها في الدول الأخرى على الموارد المحلية والدعم الذي توفره الحكومات المركزية، وتختلف مصادر تمويل المدن والبلديات العربية باختلاف الخصائص الاقتصادية والتنظيمية لكل بلد، بل وعلى نطاق البلد الواحد، إلا أنه يمكن إجمال النسق العام لهذه الموارد فيما يلي:

أ - الرسوم التي تتحصلها البلديات مقابل تصديقات الإنشاءات والمباني، رخص العمل، رخص القيادة، رسوم الكهرباء والمياه.

ب -الضرائب المباشرة وغير المباشرة.

ج -الإيرادات المحلية الخاصة الناتجة عن نشاطات تجارية تمارسها البلديات، مثل إدارة الأسواق، تأجير العقارات المملوكة لها.

د - الغرامات التي تفرضها بعض الهيئات المحلية كالمحاكم، مخالفات المرور والأنظمة ..الخ.

ه - الدعم المركزي ، وهو ما ترصده الحكومة المركزية في موازناتها السنوية لدعم أنشطة البلديات الخدمية والإنمائية.

وإذا أخذنا موارد البلديات السعودية كمثال فقد عدَّدها المشرع في: رسوم البلديات المباشرة، حصة البلدية من الرسوم غير المباشرة، الغرامات، إيرادات أموال الدولة، الوصايا والهبات، الرسوم التي تفرض بنظام خاص لتأمين نفقات استثنائية إضافة إلى الدعم المركزي(9).

اما موارد المجالس المحلية في جمهورية مصر العربية، فإنها تتكون من ضريبة الأطيان الزراعية، ضريبة الملاهي، رسوم السيارات، حصة المحليات من الإيرادات المشتركة والصناديق المشتركة، إيرادات جارية للمحليات، إيرادات المرافق التي تديرها المحليات ، رسوم ذات صفة محلية، وإيرادات المشروعات الإنتاجية(10).

وقد حددت المادة(115) من دستور جمهورية السودان لسنة 1998م الموارد المالية للمحليات (البلديات) في ضريبة العقارات، ضريبة المبيعات. جزء من ضريبة الإنتاج الزراعي والحيواني، رسوم وسائل النقل البري والنهري المحلي، رسوم الإنتاج الصناعي والحرفي المحلي(11) وتعتمد البلديات اليوغندية اعتماداً كلياً على المنح التي توفرها الحكومة المركزية، إضافة إلى الضرائب الشخصية والرسوم البلدية ورسوم الأسواق(12) أما إيرادات البلديات السويدية فتتكون من ضريبة الدخل، وتمثل63% من جملة الإيرادات البلدية، المنح التي توفرها الحكومة المركزية وتبلغ 16% من جملة الإيرادات، وتمثل رسوم مستهلكي الخدمات معظم ما تبقى من نسبة الـ21%(13).

ومع تعدد مصادر الموارد المالية للبلديات العربي وغير العربية، كما ذكر آنفاً الا أنها تتظل قاصرة ودون المستوى المطلوب، بالمقارنة مع حجم النفقات العامة المتعلقة برواتب العاملين، نفقات التشغيل والمستلزمات الأخرى، اضافة إلى الطلب المتزايد على الخدمات البلدية، وبإمعان النظر في العائد الفعلي من المصادر الذاتية لبلديات السودان،مصر، الجزائر والأردن(14)، على سبيل المثال، نجد أنه لا يفي بالغرض التمويلي المطلوب لأنه ضعيف في أساسه، وتكاد هذه البلديات تعتمد اعتماداً كاملاً على الدعم المركزي والذي هو أيضاً في تناقص مستمر، وتظل النتيجة الحتمية لهذا الواقع هو الاختلال البيّن في موازنات العديد من البلديات العربية ، وبالتالي عجزها عن تقديم خدمات بلدية عصرية، من حيث الكفاءة والجودة النوعية والوفرة وعدالة التوزيع . وقد أوضحت دراسة مقدمة للمؤتمر القومي لتقييم وتقويم تجربة الحكم الاتحادي في السودان أن العديد من المحليات السودانية تعجز عن الوفاء بالتزامات الفصل الأول في موازنتها السنوية (أجور العاملين)، حيث بلغت نسبته أكثر من 90%من جملة مواردها(15).

صحيح أن بلديات ومدن الرياض ودبي والكويت وبقية منظومة دول الخليج العربي النفطية لا تواجه مشاكل وصعوبات في حجم وحدة بلديات مثل الرباط والقاهرة والخرطوم، على سبيل المثال، الا أن الصحيح أيضاً أن هذه البلديات تواجه بعض الصعوبات والعقبات في توفير الخدمات والبني التحتية

البلدية للأعداد المتزايدة من سكانها بالمستوى المطلوب من حيث الجودة والكفاءة والوفرة.

وتأسيساً على ما تقدم نقول أن التحديات التي تواجه البلديات العربية لا تقتصر على شُح الموارد المالية فحسب، بل هناك تحديات أخرى، نذكر منها الانفجار السكاني الذي يواجه هذه المراكز الخدمية، وما يترتب عليه من كثافة حركة المرور والتلوث البيئي وأحزمة الفقر التي تحيط بها، والاختلال في العلاقة بين المراكز والمحليات، وغياب المشاركة الشعبية الفاعلة، اضافة إلى الضعف البنيوي والهيكلي للبلديات. وسوف تتم ملامسة هذه التحديات في الفصول التالية.

ونجد أن هذه التحديات أعاقت، إن لم تعجز البلديات العربية عن الوفاء بالتزاماتها تجاه مواطنيها. وأمام هذا العجز، ولأسباب عديدة أخرى، اضطرت الحكومات العربية إلى الاستعانة بالقطاع الخاص للمشاركة في إدارة وتوفير بعض الخدمات والبني التحتية البلدية، عبر ما اتفق على تسميته " برامج خصخصة الخدمات البلدية" .هذا من ناحية من ناحية اخرى اتجهت معظم الدول المتقدمة ومنذ امد بعيد إلى دمج بلدياتها من أجل القضاء على المشكلات المالية والخدمية ورفع مستوى المشاركة الشعبية وقد بدأت فكرة الدمج في اليابان منذ عام وقد حذت الكثير من دول العالم حذو اليابان فامتدت عمليات الدمج كمدخل لاصلاح البلديات من اسيا إلى امريكا وأوروبا وتعد الاردن الدولة العربية الوحيدة التي قامت بدمج البلديات ليتقلص عدد البلديات في النص الثاني من عام 2001 من 328 ليصبح في وقتنا الحاضر 93 بلدية الا اننا في

المبحث الثاني
مبررات تطبيق سياسة خصخصة الخدمات البلدية

سنحاول في هذا الجزء من الفصل البحث عن منشأ وجذور الخصخصة كمفهوم وسياسة أصبحت قيد التطبيق في معظم أرجاء المعمورة، ثم نتناول تعريف مصطلح خصخصة الخدمات البلدية، ونعدد صيغها وأهدافها العامة ثم نلامس سلسلة الأسباب العربية من جهة وديناميكية القطاع الخاص من جهة أخرى وأسباب خارجية تتعلق بالضغوط التي تمارسها المؤسسات المالية العالمية والحكومات المانحة في اتجاه فتح المجال أمام القطاع الخاص للدخول في مجال تقديم وتوفير الخدمات البلدية. الا اننا في هذا سنمعن الحديث على برامج خصخصة الخدمات البلدية بالتفصيل.

1. منشأة وجذور الخصخصة.

بما أن مصطلح الخصخصة يعتبر من المصطلحات الحديثة التداول نسبياً في أدبيات العلوم الاجتماعية الا أنه، كما أبو الطيب المتنبي في زمانه، قد ملأ الدنيا وشغل الناس واصبح من أكثر الموضوعات إثارة للجدل والخلاف بين مؤيدين ومعارضين داخل الدوائر الحكومية الاكاديمية والمؤسسات المالية الدولية.وليس من أهداف هذه الورقة الخوض في مثل هذا الجدل والخلاف، فهي وكما سبقت الإشارة تتبنى الرأي المؤيد لتطبيق سياسة خصخصة الخدمات البلدية.

ونبدأ القول أن ظاهرة تقديم خدمات بلدية بواسطة القطاع الخاص قد سبقت مصطلح الخصخصة الذي نتحدث عنه بمئات السنين، فقد أورد تقرير لمنظمة العمل الدولية أن سلطات مدينة نيويورك قامت في القرن السابع عشر وتحديداً في العام 1676م بتوقيع عقود مع مؤسسات خاصة لنظافة شوارع المدينة(16) كما أن بلدية الخرطوم ومثيلاتها في القاهرة ونيروبي على سبيل المثال قد صدقت للقطاع الخاص بتسيير تاكسيات وحافلات لنقل الجمهور داخل وعبر المدن قبل عشرات السنين من ظهور مصطلح الخصخصة.

وتعتبر كل من المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية من أوائل الدول التي بدأت بتطبيق مبادئ الليبرالية الجديدة حين بدأ المحافظون الذين فازوا بالانتخابات في عام 1979م في بريطانيا وفي عام 1980م في الولايات المتحدة(مارغريت تاتشر ورونالد ريغان على التوالي) تطبيق سياسة تحرير الأسواق وحرية تنقل رؤوس الأموال وخصخصة المشاريع الكبرى والخدمات(17)..الخ وقد اصدر حزب المحافظين البريطاني أول وثيقة تطالب بتطبيق سياسة بيع الأصول العامة التي تملكها الدولة إلى الأفراد وبدأت الخطوات العملية نحو الخصخصة بالتعاقد مع مؤسسات القطاع الخاص لتقديم

وتوفير خدمات كانت من صميم مسؤوليات المجالس البلدية والمحلية البريطانية مثل تنظيف الشوارع ونقل القمامة(18) وانتقلت التجربة إلى بقية الدول الكبرى مثل فرنسا وكندا ثم تبنتها المؤسسات المالية الدولية وأصبحت ظاهرة عالمية.

وعليه يمكن القول أن الخصخصة بمفهومها العصري قد بدأت في سبعينات القرن الماضي وبهذا المفهوم الجديد تكون قد تجاوزت أصولها وجذورها القديمة حينما كانت آلية Mechanism تستخدم لتنفيذ سياسات محددة لتصبح سياسة قائمة بذاتها ولذاتها كما سنرى لاحقاً.

2. تعريف الخصخصة وصيغها وأهدافها

تعنى الخصخصة في مفهومها الأوسع والأشمل التحول من النظام الذي كان عماده القطاع العام إلى المنهج الليبرالي الذي يعتمد أساساً على القطاع الخاص، أي إدخال قوى السوق إلى اقتصاد الدولة بحيث تقوم الدولة بالتخلي عن الكثير من الأعباء التي كانت تتحملها والأدوار التي كانت تلعبها نتيجة سيطرتها على كافة مفاصل الدولة وذلك عبر إشراك القطاع الخاص،جزئياً أو كلياً، في تحمل هذه الأعباء ولعب تلك الأدوار(19).

وفي سياق هذا الفصل يمكن تعريف الخصخصة بأنها تعني انتقال الملكية، المسئولية التمويل ، الشتغيل و/أو الإدارة (جزئياً أو كلياً) من البلديات العربية إلى القطاع الخاص. أي تقليص الدور الذي تقوم به البلديات في توفير بعض أو كل الخدمات التي يحتاجها الجمهور، ويرى بعض الباحثين أن خصخصة الخدمات البلدية تمثل نوعاً من لامركزية الوظائف الإدارية وذلك بتحويل هذه الوظائف من هيمنة القطاع العام إلى القطاع الخاص(20).

ويشمل مفهوم الخصخصة العديد من الصيغ والأشكال نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر ما يلي:

أ - نقل ملكية مؤسسات وخدمات البلديات بالكامل إلى القطاع الخاص.

ب -التأجير طويل الأجل للأصول المملوكة للبلدية للقطاع الخاص وفقاً لشروط وأسس تراعي المصلحة العامة.

ج -التعاقد على إدارة الخدمات البلدية من قبل القطاع الخاص مع الالتزام بالشروط المناسبة لحماية المستهلكين واحتفاظ السلطات البلدية بحق المراقبة والمحاسبة.

د -تقليص أو تصفية نشاط المؤسسات البلدية التي يثبت عدم جدواها الاقتصادية(21).

أما أهداف خصخصة الخدمات البلدية والتي أصبحت جزءاً لا يتجزأ من برامج معظم البلديات العربية ومثيلاتها على نطاق العام فيمكن أجمالها فيما يلي:

أ - تخفيض أعباء الخزينة العامة الناتجة عن الخسائر التي تتكبدها البلديات جراء توفير الخدمات الضرورية للمواطنين

ب توفير موارد إضافية للبلديات.

ج -تشجيع وجذب القطاع الخاص للمشاركة في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

د -تحسين أداء المؤسسات التي تحتفظ البلدية بكل أو جزء من ملكيتها.

ه -تركيز طاقات وموارد البلديات في وضع السياسات العامة والخطط والبرامج ومراقبة أداء القطاع الخاص.

و -تحسين مستوى وفاعلية الأداء وضمان تقديم خدمات ذات وجود وكفاءة عاليتين(22).

3.أسباب ومبررات خصخصة الخدمات البلدية

يورد المدافعون عن خصخصة الخدمات البلدية في الوطن العربي قائمة طويلة بالأسباب والمبررات التي تدافع في اتجاه تشجيع ودعم هذه السياسة على نطاق مجالس الحكم المحلي والبلديات، وسنحاول فيما تبقى من هذا الفصل تناول بعض هذه الأسباب والمبررات بشيء من التفصيل.

أ. أسباب تتعلق بالبلديات العربية

لا تقتصر التحديثات التي تواجه البلديات العربية على شح الموارد المالية المتاحة لها وتناقص الدعم المركزي الذي توفره الحكومة والتي فصلنا الحديث عنها في الأجزء السابق، فقد ظلت البلديات العربية ومثيلاتها في الدول النامية، تعاني من التدني في مستوى الخدمات المقدمة وانخفاض مستوى الكفاءة الإدارية للعاملين منها.

ثم أن تطلع القطاع الخاص إلى تحقيق الربح وجني العديد من المكاسب والمزايا إضافية إلى المنافسة الشديدة في ظل مناخات التحرير الاقتصادي وقوى السوق يمثلان الوقود الحيوي الذي يحفز القطاع الخاص إلى تقديم خدمات بلدية بكفاءة عالية ولعل لإنعدام مزايا الربح والمنافسة في القطاع العام، كما يرى بعض الباحثين ما يقتل روح المبادأة والمبادرة لدى الموظفين العموميين الذين لا يخدمون ألا مصالحهم وأغراضهم الشخصية في اغلب الاحيان(24).

ب.أسباب تتعلق بالمؤسسات المالية الدولية والدول المانحة

ومثل الكثير من الدول النامية، شهدت معظم الدول العربية خلال سنوات السبعينيات والثمانينات من القرن الماضي أزمات اقتصادية خانقة أدت إلى توقف المشاريع التنمية وتردي الأحوال الاقتصادية والاجتماعية للسواد الأعظم من مواطنيها مما حتم على هذه اللجوء إلى المؤسسات المالية الدولية والإقليمية والدول المانحة وعلى رأسها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي طالبة العون والمساعدة في معالجة هذه الأزمات وتزامن ذلك من صعود حزب المحافظين في بريطانيا والحزب الجمهوري في الولايات المتحدة الأمريكية وتبنى كل منهما سياسة الليبرالية الجديدة التي تتعلق بتطبيق سياسات العولمة والتحرير الاقتصادي كما سبقت الإشارة إلى ذلك. وقد لعب كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي أدواراً مفصلية في تشجيع ودعم وترويج سياسة خصخصة الخدمات العامة وفي تصميم آليات وبرامج وشروط تنفيذ الخصخصة والتي أصبح تبنيها وتطبيقها أحد الشروط المعيارية المصاحبة لقروض الإصلاح الاقتصادي والمالي والهيكلي وقد ربطت هذه المؤسسات المالية الدولية تقديم أي عون اقتصادي بضرورة التقيد الصارم بتطبيق حزمة من الإصلاحات الاقتصادية تشمل على سبيل المثال، تطبيق برامج تقشف اقتصادي تتطلب شد الأحزمة على البطون، تقليص الأجهزة البيروقراطية وتمكين القطاع الخاص من لعب دور قيادي في اقتصاد السوق عبر سياسة الخصخصة والتي تشمل في سياق هذا البحث، خصخصة الخدمات البلدية. وبعبارة أخرى أكثر تحديداً يصبح تطبيق سياسة الخصخصة جزاء لا يتجزأ من إصلاحات اقتصادية تلزم المؤسسات المالية الدولية تقديم أي عون اقتصادي بضرورة التقيد الصارم بتطبيق حزمة من الإصلاحات الاقتصادية تشمل على سبيل المثال، تطبيق برامج تقشف تتطلب شد الاحزمة على البطون، تقليص الأجهزة البيروقراطية وتمكين القطاع الخاص من لعب دور قيادي في اقتصاد السوق عبر سياسة الخصخصة والتي تشمل في سياق هذا البحث، خصخصة الخدمات البلدية، وبعبارة أكثر أخرى تحديداً يصبح تطبيق سياسة الخصخصة جزاء لا يتجزأ من الإصلاحات الاقتصادية التي يستلزم تطبيقها قبل موافقة المؤسسات المالية الدولية والإقليمية على القروض التي تسهم في معالجة الاختلالات والأزمات التي أشرنا إليها في صدر هذه الفقرة.

ولم يقتصر الدفع في اتجاه خصخصة الخدمات البلدية على الدول العربية النامية وحدها فعلى مستوى الولايات المتحدة الأمريكية ونظراً للعجز المالي والتقني الذي تعاني منه بعض البلديات الأمريكية وبسبب الضغوط التي تمارسها جمعيات المستهلكين وانصار البيئة فقد سارعت بعض البلديات الأمريكية إلى

تطبيق سياسة خصخصة لبعض خدماتها وبنياتها التحتية مثل معالجة المياه الآسنة، ولعل في اعتراف عمدة إحدى المدن الأمريكية ما يلقي الضوء على نمطية المشاكل التي تواجه البلديات عموماً، يقول الرجل" أنني بحاجة إلى موارد مالية لتمويل بعض الإصلاحات في إحدى المصانع القديمة بالمدينة وأنني أتعرض لغرامات يومية لعدم التزامي بقوانين البيئة في هذا المصنع القديم والشركات الخاصة على استعداد لإدارة هذا المصنع لمدة تتراوح بين 15-20 سنة وهذا عرض يصعب على أي عمده رفضه" (25).

أما على مستوى منظومة الدول الأوروبية فقد طالبت المفوضية الأوروبية بتخصيص وتحرير جميع القطاعات التي تديرها الدولة كخطوة أولى ولازمه نحو تطبيق السوق الأوروبية المشتركة(26) كما أن اتفاقية (ما ستريخت) قد نصت على أن أي دولة من دول الاتحاد لن تكون طرفاً في وحدة النقد الأوروبي (اليورو) ما لم تحقق خفضاً في الدين الخارجي وعجز فجوة تتسع باستمرار بين احتياجات وتطلعات المواطنين من جهة وقدرة البلديات والمدن العربية على الاستجابة لتلك الاحتياجات وتحقيق هذه التطلعات فالمراكز الحضرية العربية تشهد حالياً نمواً متسارعاً وزيادات ماهولة في أعداد سكانها مما فاقم في مشاكل البنيات الاقتصادية والاجتماعية مثل الطاقة، المياه، الصرف الصحي إضافة إلى الضغط المتواصل على خدمات الصحة والتعليم والأمن والمواصلات والنظافة ولم تعد دور التعليم تستوعب الإعداد المتزايدة من التلاميذ كما عجزت المرافق الصحية العامة عن تقديم حتى خدمات الرعاية الأولية الضرورية. إضافة إلى ارتفاع نسبة الجريمة وبروز ظاهرة أحزمة الفقر التي تحيط بالعديد من المراكز الحضرية العربية كالخرطوم والقاهرة والرباط على سبيل المثال لا الحصر.

وأمام عجزها عن التصدي لهذه المشاكل اضطرت الحكومات العربية وغيرها من حكومات الدول النامية للاستعانة بالقطاع الخاص في حل هذه المشاكل عبر برامج خصخصة الخدمات البلدية.

كما أن العديد من البلديات العربية تعاني من اختلال واضح في العلاقة بينها وبين الحكومة المركزية مما يعني مركزية صنع واتخاذ معظم القرارات الهامة التي تتعلق بالشأن المحلي وحصرها في الوزارات المركزية ووكلاتها الإقليمية وقد سبق أن أشرنا إلى أن وزارتي الصحة والتعليم في المملكة العربية السعودية يباشران مسؤولية هذه الخدمات عبر وكالات إقليمية ومحلية تابعة لهما.

ومن المشاكل التي تعاني منها البلديات السودانية ومثيلاتها في الدول العربية النامية عموماً، غموض القوانين والتشريعات التي تنظم العلاقة بين

المركز والمجالس والولائية والإقليمية والمحلية وقد أثار هذا الغموض العديد من حالات التنازع والصراع حول السلطات والاختصاصات بين الأجهزة المركزية والولائية من جهة وبين رئاسات الولايات والكيانات المحلية والبلدية من جهة أخرى، وقد لوحظ أن ممارسة السلطات المشتركة بين الأجهزة الاتحادية والأجهزة الولائية الواردة في المادة 112(1) من دستور جمهورية السودان يشوبها غموض وضبابية مما يشكل بذرة نزاع متواصل بين المركز والولايات يقود(23) مع أسباب أخرى، إلى عجز البلديات السودانية عن توفير وتقديم الخدمات المطلوبة بكفاءة واقتدار.

كما أن معظم البلديات العربية تعاني من ضعف بنيوي وهيكلي يتعلق بالروتين والبيروقراطية وسلحفائية الإجراءات وتدني إنتاجية الفرد وضعف الأداء العام والترهل الوظيفي والعطاله المقنعة والفساد الإداري والمالي مما يضعف قدرات البلديات العربية على توفير خدمات بمستوى عال من حيث الكفاءة والجودة والوفرة الأمر الذي يستدعي دعوة القطاع الخاص للمشاركة الفاعلة في تقديم وتوفير الخدمات البلدية التي يحتاجها المواطنون.

جـ . أسباب تتعلق بالقطاع الخاص

يتمتع القطاع الخاص بمزايا وايجابيات عديدة تؤهله لكي يلعب دوراً رائداً في مجال تقديم وتوفير خدمات بلدية عصرية بكفاءة عالية وجودة نوعية متميزة ووفرة تلبي حاجات كافة المواطنين، ذلك أن بيئة العمل في القطاع الخاص تتميز بالديناميكية وسرعة اتخاذ القرار والابتعاد عن الروتين والبروقراطية، التي يتسم بها القطاع العام كما سبقت الإشارة إلى ذلك، وهذه وغيرها عوامل ضرورية ولازمة يمثل توفرها حجر الزاوية في تجويد وتسريع وتيرة الأداء والإنجاز.

كما أن القطاع الخاص يمتلك من الوسائل والبدائل والمرونة، بخلاف القطاع العام، ما يؤهله لتوفير التمويل اللازم للصرف على المشاريع المطلوب تنفيذها إضافة إلى سهولة توفير واستخدام التكنولوجيا المتقدمة والأساليب الحديثة في الإدارة (27)، ولتحقيق هذه المعدلات فرضت الحكومات المركزية الاوروبية على البلديات والمدن التابعة لها العمل على تخفيض الأنفاق العام مما ساعد بالتالي في تدعيم الاتجاه نحو خصخصة الخدمات البلدية(28).

كما أن منظمة التجارة العالمية التي تعمل على خفض الضرائب على الواردات ورفع كافة القيود التي تعيق تحرير التجارة تمارس ضغوطاً شديدة نحو انفتاح جميع الدول على عوامل السوق وإشراك القطاع الخاص في كافة

النشاطات التي كانت حكراً على الدولة، أما منظمة القات فأنها تضغط في اتجاه فتح أبواب خدمات التعليم والصحة للمنافسة الأجنبية المباشرة والملكية الخاصة(29).

وقد تطلعت الشركات والمؤسسات العالمية الكبرى والتي تعمل بدعم وتشجيع من حكوماتها نحو توسيع نشاطاتها وترسيخ شبكة مصالحها في الأسواق الدولية المفتوحة على مصراعيها . وقد أدت سياسة العولمة واقتصاد السوق إلى ظهور شركات عملاقة عابرة للقارات تعمل في قطاعات كانت لوقت قريب حكراً على القطاع العام وتشمل هذه الشركات على سبيل المثال لا الحصر البنوك العالمية الكبرى، شركات التأمين، شركات المراجعة والمحاسبة، الاستشارات القانونية والإدارية والمالية وقد تمكنت هذه المؤسسات من جني أرباح وأصبحت هي الأخرى تضغط على المؤسسات المالية الدولية والحكومات المانحة لفتح المزيد من الأسواق وتهيئة المناخ لدخول القطاع الخاص في مجال تقديم الخدمات البلدية ولن تكون الدول العربية بالطبع بمنأى عن هذه التطورات الكونية الضاغطة مما يستدعي بالتالي الدفع نحو خصخصة الخدمات البلدية.

ونختم هذه الفصل بالقول أن سياسة خصخصة الأنشطة الاقتصادية عموماً والخدمات البلدية على وجه الخصوص تعتبر جزءاً لا يتجزأ من برنامج عالمي يتبناه البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة التجارة العالمية وغيرها من المؤسسات الدولية ومجموعة الدول الغربية الكبرى ويهدف هذا البرنامج إلى دفع الدول النامية والفقيرة لتطبيق برامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والهيكلي كشرط أساسي لتقديم أي مساعدة مما يعني رفع الدول يدها عن الكثير من النشاطات التي تمارسها وتركها للقطاع الخاص. من هنا يرى بعض الباحثين أنه لم يعد هناك أي مجال للعودة إلى الزمن الذي كانت فيه الحكومات العربية وغير العربية تتمتع باستقلالية تمكنها من تكييف أوضاعها الداخلية بعيداً على المؤثرات الدولية المتلاحقة (30) وفي ذات السياق أكد المؤتمر العالمي للاقتصاد الإسلامي الذي عقد بمكة المكرمة في أواخر شهر مايو الماضي أن العولمة الاقتصادية أصبحت واقعاً يفرض نفسه على العالم اجمع ولا سبيل للتعامل معها ألا بالوعي التام بتبعاتها والتعاون الاقتصادي البناء بين كافة الدول الإسلامية(31).

المبحث الثالث

إمكانيات وشروط تطبيق خصخصة الخدمات البلدية

أوردنا في الجزء السابق بعض الأسباب والمبررات التي دفعت، وما زالت الحكومات العربية وغير العربية في اتجاه تطبيق برامج خصخصة بعض الخدمات والمرافق والبنى التحتية البلدية وسوف نتناول في هذا الفصل، ودون الدخول في تفاصيل كثيرة، تجارب بعض الدول العربية في هذا المجال كما سنتناول بعض العوامل والشروط الموضوعية التي ينبغي توفرها حتى تتمكن الحكومات والبلديات العربية من تهيئة وتوفير المناخ المناسب لتحفيز وجذب القطاع الخاص،المحلي والاجنبي والمختلط، لولوج مجال تقديم وتوفير خدمات بلدية عصرية.

المملكة العربية السعودية

ونبدأ بالمملكة العربية السعودية التي انتهجت مبدأ الاقتصاد الحر وأطلقت حق الملكية الخاصة والاستثمار في مختلف الأنشطة الاقتصادية وقد أدركت المملكة منذ أن اعتمدت سياسة التخطيط للاقتصاد الوطني أهمية وضرورة إشراك القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي والخدمي وقد أعطت خطتا التنمية السادسة (1415-1420هـ) والسابعة(1420-1425هـ) على سبيل المثال حافزاً قوياً لسياسة الخصخصة حيث وجهتا بابتعاد الدولة من أي نشاط اقتصادي يستطيع القطاع الخاص القيام به مع توفير في فرص الجذب القطاع السعودي وغير السعودي لارتياد أفاق قطاع الخدمات البلدية، ولم تكتف الحكومة السعودية بذلك بل أنها وفرت للقطاع الخاص كافة سبل التمويل والاقتراض بشروط ميسرة تكاد تكون في متناول الجميع، سواء من الصناديق الحكومية المتخصصة أو من المصارف التجارية التي تم حثها وتشجيعها على دعم القطاع الخاص (33) مما وفر له كافة المعينات المالية والإدارية والاستشارية التي يحتاجها.

ويهدف برنامج خصخصة الأنشطة البلدية بوزارة الشؤون البلدية والقروية إلى:

1. رفع مستوى كفاءة وأداء الخدمات البلدية.
2. تخفيف الأعباء البلدية الملقاة على عاتق الأجهزة البلدية.
3. رفع نسبة تغطية الخدمات البلدية في المناطق المأهولة بالسكان.
4. توفير مصادر إضافة للتمويل .
5. تضييق الفجوة بين المتطلبات البلدية والاعتمادات المالية المتوفرة.

6. الحد من حجم الفاقد من الإيرادات البلدية(34).

وتقوم الهيئة العامة للاستثمار في المملكة العربية السعودية بمهام التسويق والترويج للفرص الاستثمارية وتشجيع الاستثمار بجميع مناطق المملكة بهدف تحقيق التنمية المستدامة والمتوازنة على المستوى القومي كما أنها تقوم بتقديم وتوفير كافة الخدمات والمعلومات والتسهيلات والمشورة والارشاد وبحث مجالات التمويل للمستثمرين ورجال الأعمال(35) ويتم تنفيذ استراتيجية الخصخصة سواء في مجال الخدمات البلدية أو غيرها من المجالات بصورة منهجية ومنتظمة وبعد إجراء دراسات متأنية وعميقة للواقع السعودي وتجارب الدول الأخرى، ويرى البعض أن سياسة الخصخصة في المملكة تسير بخطى بطيئة ومترددة ألا أننا نرى ضرورة بل حتمية هذا التأني وعدم استعجال نتائج قد تأتي بصورة معاكسة لما هو مطلوب ومرتجى.

وقد أجاز مجلس الوزارء السعودي في 11نوفمبر 2002 قائمة طويلة بالمؤسسات والمرافق العامة التي سيتم تخصيصها وشملت قطاعات التعليم والصحة والمياه والصرف الصحي والاتصالات الخ..وفي مجال الخدمات البلدية شملت القائمة ما يلي:

1. إنشاء المسالخ والمحاجر الحيوانية على أن يقوم القطاع الخاص بتشغيلها وأدارتها .
2. إنشاء مراكز تجارية وتشغيلها من قبل القطاع الخاص.
3. إنشاء مواقف السيارات والمرافق العامة وتشغيلها من قبل القطاع الخاص.
4. خدمات المواصلات العامة وتحصيل الرسوم البلدية والعوائد العمومية والضرائب.
5. خدمات النظافة وجمع القمامة(36).

وللبلديات السعودية تجربة ثرية في مجال خصخصة خدمات النظافة وجمع القمامة وقد أثبت الدراسات التي اجريت في هذا انخفاض التكلفة بنسبة تبلغ في بعض الأحيان50%(37). وتقوم وزارة الشؤون البلدية والقروية بتقديم الكثير من الحوافز للقطاع الخاص للاستثمار في مجال النظافة والمحافظة على البيئة وحمايتها (38) هذا وقد قامت الحكومة السعودية بتوقيع 49 عقداً في مجال المحافظة على البيئة وحمايتها تتراوح مدة العقد الواحد بين ثلاث إلى خمس سنوات وبقيمة إجمالية بلغت 2.8بليون ريال(39).

وبالرغم من ذلك فقد افرزت تجارب الخصخصة، والتي شملت بعض الخدمات البلدية في المملكة العربية السعودية، بعض اوجه القصور مما يحتم مراجعة عقود التشغيل والصيانة التي أبرمت مع بعض مؤسسات القطاع

الخاص بحيث يتم التركيز على جانب الأداء، ذلك أن عقود الإدارة القائمة على استراتيجية الأداء تؤدي إلى تحسين الخدمات بدرجة كبيرة وتسهم في خفض التكاليف بنسبة تتراوح في المتوسط بين 25-30%(40).

السودان

لقد أبدت الأنظمة السودانية السابقة، ولأسباب عديدة تقع خارج نطاق هذه الموضوع، تردداً في تنفيذ سياسة الخصخصة وتحرير الاقتصاد ألا أن النظام الحالي، مثل العديد من الأنظمة الحاكمة في الدول النامية والفقيرة، استجاب لضغوط النقد الدولي والتي تشمل تحرير الاقتصاد، تقليص جهاز الدولة، ضغط المصروفات وتشجيع الاستثمار الأجنبي وتعزيز دور القطاع الخاص في كافة المجالات الاقتصادية والخدمية.

وإنفاذاً لسياسة تشجيع وتحفيز القطاع الخاص ولأسباب عديدة فصلنا الحديث عنها في فصول سابقة. قامت ولاية الخرطوم وفي خطوة غيرة مسبوقة بخصخصة خدمات النظافة وجميع النفايات في مدينة الخرطوم الكبرى وتم طرحها لشركات القطاع الخاص وفق عقود تتفق عليها الأطراف المعنية مقابل رسوم شهرية يدفعها المواطنون كما قامت الولاية بتفعيل وتنشيط ودعم الإدارة الولائية المعنية بهذا الأمر.

كما قامت الولاية أيضاً بالتعاقد مع شركات القطاع الخاص لإنشاء وصيانة وتأهيل شوارع الخرطوم الكبرى في خطوة جزئية لخصخصة هذه الخدمة التي كانت، ولوقت قريب جداً، حكراً على القطاع العام الحكومي الذي اخفق تماماً في توفير هذه الخدمات الحيوية. وبالرغم من حداثة التجربة وصعوبة الحكم لها أو عليها في الوقت الحاضر إلا أنه يمكن تأكيد أن العاصمة الخرطوم شهدت خلال السنتين الأخيرتين ما يمكن أن يوصف بثورة في مجال الطرق وتأسيساً على ذلك فأنه يمكن للبلديات السودانية ومثيلاتها العربية، خصخصة من الخدمات التي تعتبر من صميم واجباتها ومهامها وإسنادها للقطاع الخاص لإدارتها وتشغيلها، وتشمل هذه الخدمات على سبيل المثال لا الحصر :إدارة الأسواق، إدارة وصيانة وتشغيل المرافق العامة والملاهي وحدائق الحيوان، المسالخ وحظائر وأسواق المواشي، تحصيل رسوم الطرق، العوائد العمومية، رسوم الطرق والزراعة والقطعان، تصريف مياه الأمطار، إنارة وتشجير الشوارع..الخ.

الإمارات العربية المتحدة

تشهد دولة الإمارات العربية المتحدة مع زيادة حجم السيولة النقدية المتوفرة لها ، خطوات متسارعة في اتجاه تقليص دور الدولة وتطبيق سياسية

الانفتاح الاقتصادي وإعطاء المبادرة للقطاع الخاص وقد شهدت الأعوام القليلة الماضية خصخصة العديد من المشاريع الاتحادية والمحلية في كافة المجالات مثل خدمات النفط والغاز، المياه والكهرباء، إضافة إلى الكثير من الخدمات التي تقوم بها الدوائر الاتحادية والمحلية.غير أن دولة الإمارات العربية المتحدة خلافاً لأساليب الخصخصة المتبعة كثير من أنحاء العالم، فضلت الإبقاء على كامل ملكية الدولة في المؤسسات والمرافق العامة واكتفت بمنح حقوق الإدارة والتشغيل للقطاع الخاص وهذا يرجع في رأي بعض المحللين إلى أن الدولة لا تحتاج الأموال والرساميل في ضوء ارتفاع اسعار النفط وزيادة مردود العوائد غير النفطية فضلاً عن أن مؤسساتها القائمة تعمل بكفاءة اقتصادية وربحية عالية تضخ عبرها ملايين الدولارات في الموازنات المحلية والاتحادية.(41).

جمهورية مصر العربية

بدا تطبيق برامج الخصخصة في جمهورية مصر العربية في العام1991م وأعلنت الحكومة المصرية تبنيها الخصخصة كسياسة رسمية للدولة تكملة لبرنامج الإصلاح الاقتصادي والهيكلي الذي تبنته الحكومية في وقت سابق وقد شمل برنامج الخصخصة إضافة إلى المشاريع والشركات والمؤسسات الكبرى خصخصة بعض الخدمات التي كانت تقوم بها المحافظات والبلديات المصرية إضافة إلى أصول مملوكة لهذه المحافظات(42).

وقد تعاقدت محافظتا القاهرة والجيزة قبل حوالي سنتين مع خمس شركات اجنبية إضافية إلى بعض شركات القطاع الخاص المصري(43) للقيام بمهام النظافة ونقل القمامة في المحافظتين المذكورتين مقابل رسوم تفرضها الحكومة على المواطنين ويتم دفعها وتحصليها ضمن فواتير الكهرباء(44) لحساب الشركات الأجنبية والمحلية المذكورة.

لقد أثبت تجارب المملكة العربية السعودية والسودان والإمارات العربية المتحدة وجمهورية مصر العربية والتي لامسنا بعضها في الفقرات السابقة أن بإمكان القطاع الخاص أن يساهم بإيجابية في العديد من المجالات التي ظلت حكراً على البلديات والمحليات العربية عبر سياسة خصخصة هذه الخدمات وبإمكان القطاع الخاص أيضاً توفير خدمات متميزة كماً ونوعاً وذلك ضمن الأطر والسياسات التي تضعها البلديات العربية والكفيلة بالتوصل إلى صيغ مرنة تهدف لجذب وتشجيع القطاع الخاص بالقدر الذي يوفر له ربحية معقولة ويوفر في ذات الوقت الخدمات الضرورية بكلفة تكون في متناول كافة طبقات المجتمع. ومن المؤهل أن تشهد منطقة الخليج العربي خلال السنوات القادمة خصخصة العديد من الشركات والخدمات لما تمثله من ضغط على موازنات بعض الحكومات الخليجية من جهة، والتزام الدول العربية مع منظمة التجارة

العالمية التي تهدف إلى إعطاء المبادرة في مجال إدارة الأعمال للقطاع الخاص من جهة أخرى. الجدير بالذكر أن هناك عوامل ايجابية مشجعة للقطاع الخاص الخليجي على وجه الخصوص، والقطاع الخاص العربي عموماً، تتمثل في توفر السيولة والرساميل الكبيرة بسبب ارتفاع اسعار النفط وتردد المستثمرين العرب بشان الاستثمار في الخارج خاصة بعد إحداث الحادي عشر من سبتمبر2000 إضافة إلى عودة بعض الرساميل العربية المهاجرة إلى المنطقة لذات السبب وكلها عوامل ايجابية تدفع باتجاه الاستثمار الخاص في مجال الخدمات البلدية.

وهناك شروط موضوعية لا بد من توفرها حتى يتمكن القطاع الخاص العربي، وغير العربي من القيام بدور رائد وإيجابي في توفير الخدمات والبنى التحتية البلدية ومن ثم المشاركة الفاعلة في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة؛ وهي شروط متشعبة ومتشابكة يتداخل فيها السياسي بالاقتصادي والاجتماعي والإداري والتنظيمي والقانوني وسنحاول فيما تبقى من هذا الفصل، ملامسة بعض هذه الشروط والعوامل:

أ. إصلاح نظام الحكم المحلي:

ينبغي على الحكومات العربية العمل الجاد على تطوير نظام حكم لا مركزي قابل للحياة، نظام يملك من الإمكانات والقدرات ما يمكنه من وضع لبنات وقواعد راسخة يمكن البناء عليها لجذب وتحفيز القطاع الخاص للمشاركة في توفير الخدمات البلدية المطلوبة، نظام حكم لا مركزي حقيقي يتمتع بصلاحيات واختصاصات واسعة ومحددة بعيداً عن التدخل المخل من جانب الحكومة المركزية والذي أشرنا إليه في فصل سابق من هذه الورقة وبالنظر إلى أنظمة الحكم اللامركزي المطبقة في العديد من البلدان العربية، وبالرغم من الجهود المبذولة على كافة المستويات المركزية والقاعدية لتصحيح مسار البلديات العربية وتحسين وتجويد أدائها ألا أن التجارب العملية أفرزت العديد من السلبيات واوجه القصور والتي فصلنا الحديث حولها، والتي ينبغي معالجتها وإلا فستظل البلديات العربية عاجزة عن تحقيق أهدافها وعاجزة أيضاً عن أغراء وجذب وتحفيز القطاع الخاص للمشاركة في عملية التنمية المستدامة.

وإذا كان ضعف البلديات العربية مرتبطاً بضعف إمكاناتها المالية، كما سبقت الإشارة إلى ذلك فلا بد من العمل على تطبيق حزمة من الإصلاحات المالية لعل من أهمها حصول هذه البلديات على نصيب معقول وواضح من الموارد الوطنية التي تستأثر بها الحكومة المركزية كضرائب الدخل والمبيعات ورسوم الانتاج ومداخيل البترول والصادرات الوطنية الأخرى، كما يتطلب الأمر تطوير وتعزيز قدرات البلديات والمدن العربية على زيادة وتنويع مداخيلها وايراداتها المحلية بإدخال إصلاحات جوهرية على سياساتها الضريبية

وتحسين وتطوير آليات تقديرها وجبايتها، وتقليل الإعفاءات الضريبية، تحسين طرق وأساليب المراجعة الداخلية، تطبيق العقوبات الجنائية المنصوص عليها في القوانين الضريبية على المتهربين من دفع الضرائب وتطبيق الأساليب والنظم الحديثة في إدارة الضرائب(45).

ومن شأن هذا الإصلاح الضريبي أن يعزز فاعلية وعدالة الضرائب المفروضة سواءً على المستوى المركزي أم المحلي(46) مما ينعكس إيجابا على قدرات البلديات العربية لجذب القطاع الخاص نحو قطاع الخدمات والبنى التحتية البلدية، ووفقاً لتقرير المنتدى الدولي حول السياسات الإبداعية وممارسات الحكم المحلي الذي عقد بالسويد في العام 1996م فإن عملية إصلاح مؤسسات الحكم المحلي تتطلب معالجة كافة أوجه القصور البيروقراطي وتبسيط السياسات والإجراءات ومحاربة الروتين وحسم أي تضارب وازدواجية بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية والبلدية مع الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وتغيير أنماط السلوك والثقافة السائدة في الدواوين الحكومية(47).

ب.تفعيل المشاركة الشعبية

لعل من اكثر ما يعيق البلديات والمدن العربية هو تغييب الشعوب العربية عن المشاركة الفاعلة في شؤونها المحلية (48) ولكي تؤدي هذه البلديات دورها على الوجه المطلوب والمبتغى فلا بد من تمهيد الطريق للإصلاح وذلك بإحداث انفتاح سياسي حقيقي يمكن المواطن العربية من المشاركة الفاعلة في تقرير مستقبلها الاقتصادي والاجتماعي والسياسي وذلك عبر مجالس الحكم المحلي المنتخبة انتخاباً حراً ومباشراً كخطوة تجريبية أولى في طريق الممارسة الديمقراطية الراشدة والمسؤولة ويرى العديد من الباحثين والمراقبين أن العالم العربي يقف على تخوم تحولات اجتماعية واقتصادية وثقافية مهمة، مما أدى إلى تمدد واتساع رقعة الطبقة الوسطى في معظم الدول العربية وتشير التجارب الإنسانية إلى أن النجاحات في المجالات الاقتصادية عادة ما تسبق وتتفوق كثيراً على نظيراتها في المجال السياسي بحيث لم تعد خطوات السياسة والاقتصاد تسيران بخطى موحدة ومتناغمة وهذا التطور غير المتكافئ وغير المتوازن ربما يكون سبباً في كثير من التوترات والصراعات المجتمعة(49) ما لم تتم معالجته بحكمة.

وقد أجرت المملكة العربية السعودية مؤخراً انتخابات لاختيار بعض أعضاء المجالس المحلية وبالرغم من عدم إفساح المجال أمام المرأة السعودية للمشاركة في هذا الاستحقاق الهام وبالرغم من بعض اوجه القصور التي صاحبت التجربة ألا أنها في تقدير جميع المراقبين تعتبر خطوة مهمة على طريق الإصلاح السياسي المنشود. وعلى ذات الطريق السعودي عين مجلس

الوزراء الكوتي امرأتين عضوين في المجلس البلدي ليصبحا أول امرأتين تنالان عضوية مجلس عام منتخب في الكويت بعد إقرار مجلس الأمة في منتصف مايو الماضي تعديلاً دستورياً يمنح المرأة الكويتية حق التصويت والترشيح في الانتخابات العامة، كما تم تعديل الدستور المصري ليتم اختيار رئيس الجمهورية عبر صناديق الانتخابات من بين أكثر من مرشح واحد بدلاً عن نظام الاستفتاء على مرشح واحد. كما شهد السودان أيضاً توقيع اتفاقات السلام في نيفاشا والقاهرة والتي تم بموجبها تعديل الدستور الذي اقر نظام حكم ديمقراطي تعددي يؤمن التداول السلمي للسلطة عبر صناديق الاقتراح وتطبيق نظام حكم لامركزي شامل. ومن المأمول أن تؤدي هذه الاصطلاحات السياسية إلى تحقيق الحكم الرشيد وتهيئ المناخ الصحي الذي يحفز القطاع الخاص العربي والأجنبي للمساعدة في توفير الخدمات والبنى التحتية البلدية.

جـ.تطوير قوانين الاستثمار

تسهم التشريعات القانونية التي تحمى كافة حقوق المستثمرين في توفير المناخ المواتي لتدقيق رؤوس الأموال الخاصة وتحفيز المستثمرين المحليين والأجانب واعترافاً بالدور المتنامي للاستثمارات الخاصة فقد عمدت كافة الدول المتقدمة والنامية والفقيرة على حد سواء إلى إصدار تشريعات قانونية تحمي وتحفز وتشجع المستثمرين.

ففي السودان على سبيل المثال ولإدراكها بالدور المحوري للاستثمار فقد تم إصدار قانون تشجيع الاستثمار لسنة 1999م المعدل في العام 2000م ولائحته التنفيذية بهدف تشجيع الاستثمار في كافة المشاريع التي تحقق أهداف خطط التنمية ولم يهمل المشرع أجهزة الحكم اللامركزي حيث نص القانون على أن " يصدر بقانون ولائي قانون الاستثمار في الولايات المتحدة على نسق قانون تشجيع الاستثمار الاتحادي" ومنح الوزير الولائي كافة سلطات الوزير الاتحادي فيما يتعلق بالمستثمرين المحليين ، وفي حالة منح تراخيص للاستثمارات الأجنبية يجب موافقة الوزير الاتحادي أولاً.

وتشهد جمهورية مصر العربية خطوات حثيثة وجادة للإصلاح السياسي والاجتماعي والاقتصادي خاصة في مجالات الاصلاح الجمركي والضريبي والمصرفي وكلها إصلاحات تهدف إلى جذب الاستثمارات الأجنبية والمحلية تجاه السوق المصري سواء على مستوى المركز أم مستوى الخدمات البلدية.

وتولى المملكة العربية السعودية اهتماماً بالقطاع الخاص كما سبق أن أشرنا إلى ذلك . وفي كلمة أمام مؤتمر (التحديات الاقتصادية بين مملكتين) والذي عقد بالعاصمة البريطانية خلال شهر فبراير الماضي أكد محافظ الهيئة العامة للاستثمار السعودي على التوجيهات الحكومية الجادة لتشجيع الاستثمار

المحلي والأجنبي والمشترك والسعي إلى إزالة أية صعوبات تواجهه (50) ومثل هذا التوجه الرسمي للدولة هو الذي يوفر الثقة والاطمئنان لدى كافة المستثمرين لارتياد أفاق قطاع الخدمات البلدية.

ونختم بالقول أن المتغيرات الكونية المتسارعة تتطلب من الحكومات العربية، ومثيلاتها من الدول النامية والمتقدمة على حد سواء، التعاطي الإيجابي مع المفاهيم الحديثة لدور الدولة وعلاقاتها بعملية التنمية والتحديث وتبنى برامج فاعلة تتصل بهذه العلاقة، ولعل تحفيز وتشجيع القطاع الخاص عبر سياسة خصخصة المرافق والخدمات البلدية يأتي في مقدمة الإجراءات الايجابية المطلوبة.

هوامش الفصل الثاني

.1the impact of Decentralization and privatization on municipal Services, Report fo Discussion at the joint Meeting on the Impact of Decentralization and privatization on municipal sevices.Geneva, I.L.O.15-9 October 2001 see also G.S Cheema and D.A. Rondinelli
(eds) Decentralization and development: policy implementation in Developing Courtiers, SAGF publication. California,1983 pp 14-17.

2. مهدي شيخ إدريس: المعوقات التي تواجه الخدمات والمرافق العامة في الدول العربية ندوة " إدارة وتطوير الخدمات البلدية والمرافق العامة في المدن العربية .الخرطوم 2003 المعهد العربي لإنماء المدن

.3 local Governance: Report of the United Global Forum on innovative policies and practices in local Governance, Sweden 1996.

.4 the impact of Decentralization and privatization on municipal services, op cit.

5. فيصل حمود العماج: الإدارة المحلية وعلاقتها بالإدارة المركزية في المملكة العربية السعودية ورقة مقدمة لندوة العلاقة بين الإدارة المركزية المحلية. بيروت 2003 المعهد العربي للإنماء ،

6. عبد العزيز العبد الكريم: دور القطاع الخاص في تنمية المدن العربية، دمشق2000، المعهد العربي لإنماء المدن، ص33-.34.

7.قانون الحكم المحلي لسنة 1998م، ديوان الحكم الاتحادي، الخرطوم.1998

8.د. سمير محمد عبد الوهاب: مصادر التمويل المحلي وطبيعة العلاقات بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية في الدول العربية، ندوة بيروت.

9.دستور جمهورية السودان لسنة 1998م.

.10privatization and Decentralization in en East Africa, www.unchs.org/unnces/planning /privat/ch3.

11.صالح سالم جرادات : إعادة هيكلة البلديات في الأردن، واقع وتطلعات ندوة بيروت 2002، مصدر سابق، ص137 .

12. الحكم المحلي في ظل الفيدرالية (النظم والتشريعات، الممارسة وكيفية الأداء) المؤتمر القومي لتقييم وتقويم تجربة الحكم الاتحادي، رؤية مستقبلية، الخرطوم.2003

.13Martin Brendan: privatization of municipal services, working paper, ILO Geneva 2001.

14.هانس بيتر مارتن وهارالد شومان: فخ العولمة – ترجمة د. عدنان عباس علي، عالم المعرفة، 238، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآدب، الكويت، 1998- ص: 203.-201

15.عفيفي، أمل صديق: الخصخصة في مصر- توصيف وتقييم (ترجمة جمال عبد المقصود)، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، 2003 ص18-.24

16.عفيفي – نفس المصدر -25-24

.17www.unchs. org

18. المؤتمر القومي لتقويم تجربة الحكم الاتحادي- الخرطوم2002 وللمزيد من التفاصيل حول الموضوع انظر : مهدي الشيخ ادريس مصدر سابق.

19.السيسي صلاح حسن: الاتحاد الأوروبي والعملة الأوروبية الموحدة(اليورو) السوق العربية المشتركة(الواقع والطموح): عالم الكتب، القاهرة 2003م ص.19

20. جريدة الحياة ، 25 مايو 2005م.
21. جريدة الحياة – 3يونيو 2005م.
22. السلطان ، فهد صالح: برنامج تخصيص الأنشطة البلدية بوزارة الشؤون البلدية والقروية(السعودية) ندوة دور القطاع الخاص في تنمية المدن العربية – دمشق، المعهد العربي لإنماء المدن2000م ص(6-5).
23. جريدة الخرطوم2005/3/21م.
24. جريدة الحياة2005./5/19
25.الهيئة العامة للاستثمار في المملكة العربية السعودية(www. Sagia. Gov. sa).
26.وزير الاقتصاد والتخطيط السعودي، في افتتاح ندوة الاقتصاد والخصخصة في التجربة الأردنية - غرفة تجارة وصناعة الرياض جريدة الحياة2005/5/9م.
27.جريدة الحياة 2005/3/3م.
28. عفيفي: مصدر سابق ص 109-117.,
29.جريدة اخبار اليوم (المصرية)2005/6/25م.
30. جريدة الحياة، 2005/4/10
31.جريدة الحياة 2005/2/24م.
32. د. صفوان مبيضين، دمج الوحدات المحلية كمدخل لتطور الاداء مع التطبيق من الحالة الادارية، رسالة دكتوراه غير منشورة جامعة القاهرة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية 2010.

الفصل الثالث

دمج الوحدات المحلية التجارب الدولية الناجحة
وتجربة المملكة الأردنية الهاشمية في دمج البلديات

المبحث الأول
التجارب الدولية الناجحة
وتجربة دمج البلديات المحلية في الأردن

تقديم

جاءت فكرة الإدارة المحلية بمسمياتها المختلفة نتيجةً للعديد من الأسباب والمبررات ، منها: الجمود الذي صحب قضايا الإدارة المحلية سنين طويلة والذي أصبح لا ينسجم والواقع الاجتماعي والاقتصادي الذي تعيشة المجتمعات المعاصرة ، ورغبة من قبل الحكومات في تولي الوحدات المحلية بعض الأعباء عنها في مجال المصالح المحلية ، وإشراك المواطنين في إبداء الرأي واتخاذ القرارات فيما يتعلق بشؤونهم المحلية . ويلاحظ أنه وبعد ظهور الإدارة المحلية وانتشار الوحدات المحلية في دول العالم كافة ، وما رافق ذلك من تطوير وتعديل على الأنظمة والقوانين الناظمة لعمل هذه الوحدات ، وانتشار وسائل التكنولوجيا ، والتغّير في دور الدولة وظهور المفاهيم الإدارية الحديثة ، وازدياد مطالب المواطنين بالتغيير، أصبحت تلك الوحدات المحلية غير قادرة على إشباع حاجات المواطنين المتجددة ومطالبهم بالشكل المطلوب ، ومن الضرورة إعادة النظر في أدائها للنهوض بعمل تلك الوحدات ، وكانت إحدى الوسائل التي يتطلبها هذا الإصلاح إعادة النظر في وضع وهيكل الوحدات المحلية من خلال عملية دمجها ، من هنا سيتم تناول موضوع دمج الوحدات المحلية كأحد الأساليب التي أنتهجتها الدول المختلفة في سبيل تطوير أداء الوحدات المحلية، وعليه سوف يتم تناول دمج الوحدات المحلية من خلال استعراض مفهوم الدمج وأنواعه، وتطور الاهتمام بدمج الوحدات المحلية، ومبررات وأسباب دمج الوحدات المحلية ومحددات عملية الدمج على المستوى المحلي، وتقييم عملية دمج الوحدات المحلية.

ثم تتناول التجارية الدولية الناجحة في أوروبا وأمريكا واسيا وبعد ذلك تتناول التجربة الأردنية .

أولاً: مفهوم الدمج وأنواعه

لا بدَّ من بيان مفهوم الدمج وأنواعه قبل الدخول في تفاصيل هذه العملية ومتطلباتها، ذلك المفهوم الذي لاقى رواجاً كبيراً في الآونة الاخيرة نظراً لتطبيق عدد من دول العالم له في السابق ورغبة دول أخرى إلى الأخذ به في الوقت الحاضر، إضافة إلى تحقيقه أهدافاً إيجابية.

1- مفهوم دمج الوحدات المحلية

الاندماج في اللغة معناه "دمج الشيء في الشيء: أي دخل واستحكم فيه "، والاندماج هو انضمام عدد من الوحدات إلى بعضها بعض انضماماً يفُقد الوحدة القديمة استقلالها ، وتحل محلها وحدة جديدة. وتعني كلمة دمج الوحدات المحلية ضم وحدتين أو أكثر لإنشاء وحدة محلية واحدة .

أما في إدارة الأعمال ، فالدمج عبارة عن" دمج مؤسسة صغيرة بمؤسسة أكبر منها ، ينجم عنه اختفاء المؤسسة الأولى، كاندماج شركة أو شركات صغيرة في شركة كبيرة من خلال قيام الشركات الكبيرة بشراء الشركات الصغيرة ، أو من خلال دمج حصص أسهم الشركات الصغيرة في شركة كبيرة موحدة جديدة".

ويطلق عليه أيضا بالدمج التنظيمي أو التكامل التنظيمي (Organizational Integration)، أي دمج مؤسستين أو أكثر تمارسان نشاطاً مماثلاً في مؤسسة واحدة من أجل تحقيق الأهداف بأعلى درجات الكفاءة والفاعلية ، كما عُرف الدمج أيضا بصفةٍ عامةٍ على أنه "اتحاد مصالح بين وحدتين أو أكثر، وقد يتم هذا الاتحاد في المصالح من خلال المزج الكامل بين وحدتين أو أكثر لظهور وحدة جديدة أو قيام إحدى الوحدات بضم وحدة أو أكثر إليها والاندماج ممكن أن يكون بشكل كلّي أو جزئي.

أما بخصوص الوحدات المحلية، فقد عرف الدمج بأنه ضم وحدتين محليتين أو أكثر في وحدة محلية واحدة، أو تعديل في حدود الوحدات المحلية المتجاورة ، أو إعادة ترسيم هذه الحدود بين الوحدات المحلية ، بهدف تحسين أدائها ، وتطوير عملها بما يحقق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ويرى الباحث أنه في ظل المشاكل الكثيرة والكبيرة التي واجهت الوحدات المحلية قامت العديد من دول العالم باتخاذ خطوات لإصلاح الوحدات المحلية عن طريق دمجها وإعادة هيكلتها كي تتمكن من القيام بالدور المطلوب منها، وبناء على ما تقدم، يعرف الباحث الدمج لغايات هذه الدراسة بأنه انضمام وحدتين محليتين أو أكثر إلى وحدة محلية قائمة، بحيث تلغي الوحدة المحلية الجديدة كافة الالتزامات والمسؤوليات المناطة بالوحدة القديمة وتتحمل جميع الالتزمات الجديدة مع الأخذ بعين الاعتبار اتساع نشاط وكفاءة هذه الوحدة .

2- أنواع الدمج

نتيجة لتطبيق مفهوم الدمج على الوحدات المحلية، ظهرت أنواع مختلفة للدمج تطبق والبيئة التي يتم فيها دمج الوحدات المحلية، وأهم هذه الأنواع:

أ)الدمج المباشر: في هذا النوع، يتم دمج وحدتين محليتين أو أكثر لتكوين وحدة محلية جديدة، تنشأ عنها سلطة محلية جديدة يكون لها اسم جديد وجغرافية جديدة، وتستخدم هذه الطريقة في دمج الوحدات المحلية الصغيرة في حجمها، لتشكل وحدة محلية كبيرة وهذا النوع يتطلب مراعاة الانسجام بين السكان، ويتوفر لها موارد مالية ذاتية لتمكينها من تقديم الخدمات، وتهيئة كفاءات بشرية تكون قادرة على إدارة هذه الخدمات.

ب) الضم : في هذا النوع، يتم دمج وحدات محلية صغيرة ومجاورة لمدينة كبيرة أو إلغاء بلديات قائمة وضمها لهذه المدينة بحيث تأخذ اسم المدينة نفسها ، وعادة ما تكون هذه الوحدات المحلية على أطراف المدينة أو قريبة منها تستفيد من الخدمات الكثيرة التي تُقدم في المدينة ومن الكفاءات والخبرات المتوفرة لديها. وفي هذا النوع من الدمج يتم ضبط المد العشوائي الموجود على أطراف المدينة من خلال هذا الضم ليكون مطابقا لنظام استعمالات الأراضي الموجود فيها ، خصوصاً وأن هذه المدن التي اختيرت تأتي لتشكل مركز ثقل سياسي واجتماعي في الدولة بشكل عام. وقد طبق هذا النوع من الدمج في ولاية أوهايو الأمريكية حيث وضعت ثلاث طرق لضم البلديات بموجب المادة (709) من تنظيم الولاية ، كان أولها عن طريق تقديم أصحاب الممتلكات والعقارات بطلب إلى مجلس المفوضين في البلدية لضم بلديتهم لتلك البلدية المجاورة ، أو من خلال مجلس الولاية للسلطة التشريعية الذي يتقدم بطلب إلى مجلس المفوضين لضم مساحة مجاورة لتلك البلدية ، أو أن يصدر مرسوم من السلطة التنفيذية إلى المجلس لضم تلك البلدية، وتعد الطريقة الأولى من أكثر الطرق شيوعا في الدول المتقدمة، حيث يلاحظ أنه وفي دولة مثل كولومبيا يتقدم أهالي البلدية من أصحاب الأملاك بالتماس إلى مجلس المفوضين ؛لضمهم إلى تلك البلدية الأكبر والأفضل بعد أن يوقع هذا الالتماس من 75% من سكان البلدة كشرط لاتخاذ قرار الضم.

ج) إعادة النظر في التقسيم الإداري: في هذا النوع، تتم إعادة النظر في التقسيم الإداري، من حيث إلغاء حدود وحدات محلية معينة، وإنشاء وحدات محلية لمبررات عديدة منها: الجغرافية، والسياسية، لتتلاءم ومقتضيات التطور الحاصل في شتى النواحي الاجتماعية والاقتصادية العلمية والتكنولوجية ، ويمكن أن يكون هذا التقسيم مرتبطا بتطوير نظام البلد أو نظام الإدارة المحلية من حيث إختصاصاته ومستوياته.

د) الاتحادات ومجالس الخدمات المشتركة: في هذا النوع، يتم دمج الوحدات المحلية ذات الخصوصية القومية أو الطائفية بحكم قربها

وتجاورها ، حيث يمكن لهذه الوحدات إنشاء مجلس خدمات مشترك يقوم على تقديم بعض الخدمات أو أن تنشيء اتحاداً يقوم ببعض المشاريع التي لا يمكن لبلدية بمفردها القيام بها مثل: (الكهرباء، والمياه، ومكاب النفايات، والمسالخ، والمناطق الحرفية). ومثال على ذلك تجربة الاتحادات البلدية في لبنان ومنها اتحاد بلديات الفيحاء، والذي يضم بلدية طرابلس وبلدية البداوي وبلدية الميناء.

ويرى بعض خبراء الإدارة المحلية أن هناك أكثر من شكل وإجراء لاتخاذ خطوات باتجاه دمج الوحدات المحلية تعتمدها العديد من النظم المحلية الغربية (أمريكا، وكندا، وأوروبا ، واستراليا ، ونيوزلندا ...) ومنها:

- الضم الثنائي، ويتم فيه إقرار الضم، بعد موافقة أو التماس أو استفتاء ، أو مرسوم يصدر بذلك .
- الضم من جانب واحد ، الذي يمنح السلطة الكاملة على ضم المدينة كأمر واقع، عن طريق مرسوم أو إجراء تعديل في الميثاق .
- الضم بأمر من المحكمة بعد الشروع في إجراءات ضد الدمج من جانب أية مدينة أو منطقة .
- الضم بالموافقة من هيئة خارجية أخرى .
- الضم من خلال قانون خاص من المجلس التشريعي للولاية.

ثانياً: تطور الاهتمام بدمج الوحدات المحلية

يعد دمج الوحدات المحلية من أهم الوسائل التي لجأت اليها الحكومات في سبيل العمل على تلافي المشكلات الجسيمة التي تعاني منها الوحدات المحلية، سواء أكانت مالية أو خدمية أو غيرها ، وقد طبقت عمليات الدمج العديد من دول العالم، سواء المتقدمة منها أو النامية ، وتعد اليابان من أقدم الدول في تطبيق تجربة دمج الوحدات المحلية والتي بدأتها عام 1883 عندما كان عدد الوحدات المحلية نحو (71497) وحدة ، وبعد سلسلة من الإجراءات والخطوات التي اتخذتها لدمج الوحدات المحلية وتحقيق الإصلاحات المطلوبة أصبح عدد تلك الوحدات (3203) وحدات محلية عام 2000، واستمرت العملية بحيث أصبح عددها (1601) وحدة محلية عام 2003.

وفي دول أوروبا، بدأ العمل بدمج الوحدات المحلية بعد الحرب العالمية الثانية، وبخاصة في الدنمارك والسويد وجمهورية ألمانيا الاتحادية والمملكة المتحدة ، فالسويد التي كانت من أولى الدول المتقدمة في وضع الرفاه

الاجتماعي للمواطنين ، حيث شكلت لجنة لإعداد قرار دمج الكميونات(*)،بعد موافقة برلمانها وخفضت عدد الكميونات من (2500) كميون إلى (1037) كميون كمرحلة أولى من إجراء الدمج، أعقبتها بخطوة ثانية للدمج عام 1980 ليصبح عدد الكميونات (275). أمّا في بلجيكا، فقد تقلص عدد الوحدات المحلية خلال الفترة من 1961-1981 من (2663) وحدة محلية في عام 1961 إلى (598) وحدة محلية أوائل الثمانينات. أما في ألمانيا الاتحادية فقد انخفض عدد الوحدات المحلية من (24512)عام 1959 ليصبح بحدود (8500) وحدة عام 1980 ؛نتيجة تطبيق إجراءات الدمج. وطبقت دول البلطيق عامة إجراءات الدمج على وحداتها المحلية ، ففي لاتفيا انخفض عدد الوحدات المحلية من (545) وحدة محلية عام 1998 ليصبح بحدود (154) بلدية عام 2003.

وشهدت دول أوروبا الشرقية (يوغسلافيا وبلغاريا ورومانيا وهنقاريا وبولندا وتشيكسلوفاكيا) إجراءات عديدة لدمج الوحدات المحلية . أمّا في استراليا فقد قامت بتطبيق الدمج في مختلف ولاياتها منذ عام 1910 بحيث تقلص عدد وحداتها المحلية من (1067) وحدة ليصبح عام 2003 (603) وحدة محلية ، ففي ولاية فكتوريا تم تقليص عدد المجالس المحلية من (210) مجلساً محلياً في عام 1993 لتصبح (78) مجلساً محلياً عام 1995 ، وقامت أيضا ولاية تسمانيا الاسترالية بعملية دمج للوحدات المحلية منذ عام عام 1992 بحيث تقلصت من (46) وحدة ة محلية لتصبح(29) وحدة عام 1995، كما قامت ولاية ساوث استراليا بدمج الوحدات المحلية والتي بلغت (118) وحدة عام 1993 إلى (72) عام 1994 ، كذلك هو الحال في ولاية كوينزلاند والتي بلغ عدد وحداتها المحلية عام 1993 بحدود (134) وحدة ليصبح بعد إجراءات الدمج بحدود (125) عام 1994 ورغم الجهود التي بذلت في استراليا لإنجاح عمليات الدمج بين الوحدات المحلية والتي هدفت إلى تبرير استمرار عمليات الدمج بين الوحدات المحلية كمحرك أساسي في الإصلاح الهيكلي مثل جهود لجنة (Representatives "Hawker Report) كان هناك تيار يعارض الدمج ويحاول إفشاله.

أما في كندا، فقد قامت حكومة مقاطعة أونتاريو بتطبيق الاندماج منذ تسعينيات القرن الماضي ، بحيث خفضت عدد الوحدات المحلية في حكومة المقاطعة من (825) وحدة الى (447) وحدة خلال الفترة (1996 -2001) ، ونتيجة إجراءات الدمج هذه ظهرت مدن ضخمة جديدة كمدينة تورنتو واوتاوا

(*) يطلق لفظ كميون على الوحدة المحلية في بعض دول العالم أمثال السويد وبلجيكا وغيرها .

.أما في نيوزلاندا، فقد تقلص عدد الوحدات المحلية خلال المدة 1905-1995 من (249) وحدة محلية، ليصبح بعد الدمج بحدود (74) وحدة محلية.

والجدول رقم (1) يوضح أحدث إجراءات الدمج التي جرت في دول منتخبة .

الجدول رقم (1)

حالات الدمج التي تمت في بعض بلدان العالم *

البلد/ المنطقة	سنوات الدمج مابين	العدد قبل الدمج	العدد بعد الدمج	نسبة الانخفاض في العدد
أستراليا Australia	2003-1910	1067	603	27.1-
اليابان Japan	2006-2000	3203	1601	50.0-
نيوزيلندا New Zealand	1995-1975	249	74	70.3-
أونتاريو ، كندا Canadia،Ontario	2002-1996	825	447	44.8-
السويد Sweden	1974-1952	2500	278	89.1-
تاسمانيا Tasmania أستراليا	2000-1992	40	29	27.5-

المصدر (*) State and Local Government Program Michigan State University Extension & School District and Municipal Reorganization: ،Department of Agricultural Economics Urban and State Affairs ، Local، Michigan Senate،Research Findings & Policy Proposals 2007.،Committee March 6

وقد بينت نتائج الدراسات التي أجريت في الولايات المتحدة الأمريكية أن إجراءات عملية دمج الوحدات المحلية أدت إلى تحقيق معدلات النمو وازدهار في العديد من الوحدات المحلية، وخاصةً في ولاية كاليفورنيا التي نجحت بها التجربة بشكل واضح.

ثالثاً: مبررات وأسباب دمج الوحدات المحلية

أدت زيادة أعداد الوحدات المحلية الصغيرة الحجم إلى ظهور عيوب كثيرة في أدائها ، بسبب الموارد الذاتية المحدودة التي لا تمكنها من القيام بمهامها ، وحيث أصبحت في بعض الأحيان لا تستطيع صرف رواتب موظفيها ، بالإضافة إلى نقص الكوادر البشرية المؤهلة والمدربة والقادرة على إدارة الوحدات المحلية ، أو إدارة الخدمات التي تقدم للمواطنين الأمر الذي وقفت فيه عاجزة عن أداء واجباتها الأساسية، خاصة مع ظهور الخدمات الجديدة ، وتقدم وسائل الاتصال، والتطور العلمي والتكنولوجي الكبير. وقد ظهرت فكرة الوحدات المحلية أولاً في (بريطانيا) ، وكان يقاس حجم الوحدة المحلية بطريقة المواصلات، حيث كان الفارس يمشي من المدينة المقرر إقامة وحدة محلية فيها من الفجر، ويعود مع مغيب الشمس إلى المدينة ،حيث تكون المسافة المقطوعة هي حدود البلدية أو الوحدة المحلية ، وذلك لتوفير

الأمـن وإعطـاء السـكان القـدرة علـى قضـاء حاجـاتهم فـي فتـرة وجـود الشمس في السماء.

إن ازديـاد أعـداد الوحـدات المحليـة بشـكل سـريع ، دون وجـود ضـوابط فنيـة أو إداريـة تـنظم عمـل واختصـاص تلـك الوحـدات يـؤدي بالنتيجـة إلـى انخفـاض كفـاءة الأجهـزة الإداريـة المحليـة لـذلك رافـق عمـل االوحـدات المحليـة كثيـر مـن المشـاكل فـي العديـد مـن الـدول، خاصـةً دول العـالم النـامي ، وتراوحـت هـذه المشـاكل بـين سياسـية، واقتصـادية واجتماعية، وإدارية وغيرها.. ويمكن التطرق إلى أهم هذه المشاكل:

1 – الأسباب الاقتصادية

يعد الاقتصـاد عمـود الدولـة، فهو يـؤثر في الدولـة سياسياً، واجتماعياً وثقافياً... الخ، وقد تعاظم دور الوحدة المحلية نتيجة التطورات الحديثـة التـي تشهدها الدول والشعوب ، فبعد أن كانت مهامها محصورة في إدارة وتنمية الشـؤون المحليـة، ودور الفـرد فيهـا يعتمـد علـى تلقـي الخـدمات بقليـل مـن المشاركة ،أصبحت اليوم ونتيجةً لظهور مفهوم الدولـة الحديثة ذات التخطيط والتفكير التنموي أمام تحدٍ كبير في تطوير أجهزتها وأدائها ضمن الامكانـات الاقتصادية والبشرية وكيفية تنظيم ذلك بما يتوافق وعمليـة التنميـة والتطـوير الاقتصـادي ، ولأن خطـط التنميـة الاقتصـادية جزءٌ من خطـة وطنيـة شـاملة خاضـعة لبرنـامج وطنـي ولـيس لقـرارات محليـة مـا خلـق مواجهـة مشـكلة تنظيميـة فـي عمليـة إدارة التنميـة التـي تطلـب وجـود قيـادات وإدارات قـادرة علـى تحقيـق هـذه المسؤولية الكبيـرة خاصـة فـي تنفيـذ المشـاريع التنمويـة الخدمية . إن التحولات المعاصرة والثورة المعلوماتية والتقنيـة ونمو المـدن الكبيرة وتضخم الحكومات والانفجار السكاني، كل ذلك أدى إلـى خلـق حالـة جديـدة مـن الضـرورة مواجهتهـا ووضـع الحلـول الكفيلـة لهـا فـي البـرامج التنموية للدول المختلفة . وهنا برزت أهمية تحقيق التـوازن بين الحاجة إلـى المـوارد البشرية ذات الكفـاءة العاليـة للقائمين علـى إدارة الوحدات المحليـة، ومشـكلة المـوارد الماليـة المحـدودة لهـذه الوحـدات ، والمواءمـة مـا بـين المصلحة الوطنيـة والمحليـة خصوصـاً وأن متطلبـات التطـورات الاقتصـادية تقتضي وجود وحدات محلية كفء في مختلف المجالات، لذلك فإن أي تغّيير أو قصور في عمل تلك الوحدات يـؤثر مباشـرة فـي الدولـة، ومـن هنـا تتمثـل المشكلة الاقتصادية في إرهاق ميزانية الحكومات من جراء زيـادة التكـاليف التي تتطلبها الوحدات المحلية من أجل القيام بواجباتها، مما يجعلها في بعض الأحيـان قاصـرة عـن تلبيـة حاجـات السكان وتطـور نوعيـة هـذه الحاجـات والخـدمات. وممـا فـاقم المشـكلة التزايـد المسـتمر فـي عـدد السـكان والثبـات

النسبي للموارد ، بل إنها قد تقل مع الزمن ، مما أدى إلى عجز اقتصادي أثر في الوحدات المحلية وقاطنيها على حدٍ سواء. ويضاف إلى ما سبق ازدياد أعداد الموظفين، وما يقابل ذلك من ارهاق لميزانية الوحدات المحلية، وأن جملة هذه المشاكل لا تقتصر على دولة بعينها وأنما تكاد تشمل معظم الدول النامية والمتقدمة.

أما تجربة المجالس المحلية الفرنسية، فيلاحظ أنه ورغم التقدم الذي حققته في هذا المجال، فإنها مازالت تواجه صعوبات كثيرة في تمويل خططها التنموية، حيث أثقلتها الحكومة المركزية بكثير من المسؤوليات، وهذا بدوره يتطلب إنفاق مبالغ إضافية من قبل المجالس المحلية في الوقت الذي يتضائل فيه حجم مواردها أو في حجم الإعانات التي تقدم لها من جانب الحكومة في الوقت التي تتمتع فيه بعض المجالس الأخرى بحصيلة ضخمة من الموارد، بمعنى أن الوحدات المحلية الفرنسية تتفاوت كثيراً في مواردها من منطقة إلى أخرى ، إضافة لذلك ورغم وجود نظام الموازنة الذي بمقتضاه يم وتوزيع جانب من الضرائب غير مباشرة على الوحدات المحلية، الإ أن تلك المخصصات لا تكفي لتعويض العجز في كثير من المجالس. ولكل ما ذكر جعلت الحكومات من عملية إعادة الهيكلة والإصلاح عبر برامج الدمج ضرورة ملحة لمواكبة التطورات التنموية الحديثة، وفي مختلف دول العالم وأحد أهم الحلول للمشاكل اللاقتصادية للوحدات المحلية.

2 – الأسباب الإدارية

يعد انخفاض الكفاءة البشرية وانتشار البطالة المقنعة من أهم المشاكل التي تعاني منها الوحدات المحلية ، وذلك بسبب انخفاض الدعم والحوافز وضعف برامج التطوير والتأهيل المقدمة للعاملين فيها من أجل تعزيز أدائهم ، مما يدفع بهذه الكفاءات للسعي وراء فرص أفضل في مجالات حكومية أخرى أو دول أخرى ، وهذا بدوره يضيف أعباءً جديدة على الوحدات المحلية وينعكس على أدائها وتخطيطها لتطوير المشاريع والخدمات ، وبالتالي يثقل ميزانية الدولة ، وحتى إذا وجدت الكفاءات البشرية فقد تكون غير مستغلة ولا تتمتع بالمزايا المناسبة، الأمر الذي يجعلها تلجأ للعزوف والبحث عن فرص أفضل ، وعكس ذلك ما يجري في دول أخرى من العالم كاليابان، حيث يلاحظ التهافت على العمل في الوحدات المحلية لما تقدمه للموظفين من حوافز وأمتيازات كبيرة تفوق ما هو موجود في الأجهزة الحكومية.

أما من حيث الطريقة التي يجري بها التعيين، يلاحظ أن الأساس الذي تقوم عليه عملية اختيار الإداريين أو تعيينهم في بعض الأحيان غير عادل أو بعبارة أخرى غير فعال، حيث لا يراعي عند التعيين الكفاءة، والمؤهل العلمي ،

كما أن الوساطة والمحسوبية والمصالح الشخصية تلعب دورا ليس بالقليل في عملية الفساد الإداري. يضاف إلى ذلك عدم الدقة في وضع التنظيم الإداري (الهيكل الإداري) حيث لا يعرف الموظف صلاحياته وواجباته على وجه التحديد، وهناك خلل في النظام الإداري بين الموظفين ومرؤوسيهم وبين الموظفين أنفسهم، كما أن التواصل بين الرؤساء ومن هم أعلى وأدنى منهم شبه منقطع في بعض الأحيان. إضافة إلى الخلل التنظيمي في العلاقة بين الوحدات المحلية المختلفة، حيث إن الجهود تذهب سدى نتيجة لعدم التخطيط والتنسيق بين الوحدات المحلية ،ويلجأ بعض سكان الوحدات الصغيرة أو الضعيفة إلى الانتقال بطريقة غير منظمة إلى وحدات أخرى للاستفادة من خدماتها، ويلاحظ أن هناك مشاريع معينة تناسب وحدة محلية دون أخرى ، ولا يؤخذ حجم الوحدة بالحساب عند تنفيذ المشروع ومدى تأثيره في الوحدة، فهناك مشاريع ضخمة لا تناسب الوحدات الصغيرة، كونها مكلفة وتغطي شريحة صغيرة نسبيا، بينما تناسب وحدة وشريحة أكبر، لذلك فأن عملية اقتراح المشاريع يجب أن تدرس من قبل الوحدات بشكل جماعي. ومن جانب آخر هناك خلل في التواصل ما بين الوحدة المحلية والمواطن، حيث يتبنى المواطن في الوحدة المحلية معارضة القرارات والأنظمة التي تصدرها الوحدات نتيجة عدم فهمه لأهميتها، ومدى تحقيقها للمصلحة العامة، لذلك يلاحظ أن قنوات التواصل بين السلطة المتمثلة في الوحدات والمواطنين شبه مغلقة في ظل وجود وحدات محلية صغيرة ومترامية. ولو نظرنا الى التجربة الأمريكية فيلاحظ أن لجنة هوفر الأولى (1947-1949) والتي عملت على دراسة طرق وأساليب أداء الأجهزة التنفيذية والفدرالية ، والتي شملت الوحدات المحلية وتحسين أدائها وترشيد مصروفاتها بالاتجاه الصحيح وجدت أهمية إجراء الإصلاحات ، وإعادة الهيكلة لعدم التوازن بين مسؤولية الرؤساء في الأجهزة والصلاحيات الممنوحة لهم ، وقصور في أسلوب إعداد الميزانية والرقابة والإجراءات والإيرادات والإعانات ووجود مركزية في التوظيف ونقص في الكفاءات الإدارية وتتداخل مع ازدواجية في الأنشطة.

أما في كندا ، ونيوزلندا، واستراليا، والمملكة المتحدة ، فقد تبنت هذه الدول في عام 1990 برامج تركز على زيادة الكفاءة والفاعلية في الأداء والانتاجية في الأجهزة الحكومية ومنها الوحدات المحلية ، واتبعت مبدأ المساءلة والمحاسبة كجزء من عملية الإصلاح الإداري والقضاء على مشاكلها وأسبابها، وذلك بعد إفراز مرحلة الدمج حاجات وضرورات لا بد من إنجازها.

3- الأسباب التي تتعلق بتجديد وتغيير الانظمة المتبعة

أفرزت عملية التطور الذي يشهده العالم في مناحي الحياة الحاجة إلى إجراء العديد من التغيرات والتجديد للأنظمة والقرارت المتبعة لتواكب حالة التطور هذه، خصوصاً في ظل التوسع العمراني وظهور المدن الكبرى ، أن الزيادة في عدد السكان وتطور المستوى التعليمي والصحي والسياسي والثقافي والاجتماعي تطلبت اتخاذ إجراءات إعادة النظر في التشريعات والقوانين والأنظمة وتجديدها بما يتناسب والمرحلة الحالية وروح العصر ، وبما ينسجم وحاجات التغيير الحاصل على المستوى الاقتصادي والسياسي والإداري ، فعلى سبيل المثال أصبح التوزيع الجغرافي الحالي لبعض الوحدات المحلية بحاجة إلى تغيير، من منطلق أن هناك حاجة شبه دائمة إلى التغيير في الحدود الإدارية لتحقيق التفاعل مع المجتمع الكبير، وتتأتى هذه الحاجة من تحقيق المصلحة العامة والقدرة على التماشي مع التقدم العلمي.

ويضاف إلى ذلك مشكلة العبء الكبير الذي تشكلة الوحدات الصغيرة على الحكومة حيث تقدم الدعم لها مما يوثر في الدعم المخصص لباقي الوحدات الأهم ، عدا ذلك فإن الوحدات الصغرى لا توفر أي وعاء ضريبي يكفي للمساهمة في إنجاز متطلبات عملها وتنميتها ، إضافة لانتشار قيم اجتماعية وثقافية ودينية تتسم بالإقليمية والعصبيات القبلية وغيرها من الخلافات التي تشكل عائقاً في برامج تنمية الوحدات المحلية وترهق الحكومة المركزية وتضعف دورها إدارياً ومالياً، مما يؤدي إلى إهدار إمكانياتها في كافة المجالات. مما حتم على المختصين إعادة النظر في القوانين والأنظمة والإجراءات الناظمة لعمل الوحدات المحلية تماشياً مع إجراءات عملية الدمج ، والتي تعالج الكثير من تلك المشاكل ، وتفرز ظهور وحدات ذات كفاءة أعلى وإمكانات أفضل تجعلها قادرة على إنشاء مشروعات عامة وتقديم الخدمات بشكل أشمل وتوفير الإمكانات المالية والبشرية فيها ، حيث وجد أن الوحدات الصغيرة دون الحجم المناسب لا تستطيع القيام بالمشاريع المطلوبة منها ، خصوصاً أن المعدات غالية الثمن والخبرات الإدارية والفنية مرتفعة التكاليف ، وبهذا الصدد يؤكد الخبراء أن زيادة الحجم تؤدي إلى تخفيض تكلفة الوحدة الانتاجية الخدمية ، وكذلك زيادة القوة الشرائية ، وأن الحجم الكبير يستوعب معدات وأفراداً أكثر تخصصاً.

ومما سبق، يلاحظ أن الأداة التي استخدمتها الخبرات الدولية المتمثلة في القيام بدمج الوحدات المحلية كانت من الحلول السريعة والفعالة لمعالجة هذه المعضلات الإدارية، والذي أدى إلى انتشار ظاهرة الدمج في معظم الدول المتقدمة .

رابعاً: محددات عملية الدمج على المستوى المحلي

يعد الدمج من المشروعات المهمة التي عمدت إليها الكثير من الدول في العالم، ولكي يتم هذا الدمج، فإنه يحتاج إلى خطط وبرامج لتنفيذه، كونه ليس بالعملية السهلة وهناك معايير وأسس لا بد من الارتكاز عليها، حتى يتم الدمج بالشكل الصحيح ويحقق الأهداف المرجوة منه ، ومن هذه المعايير :

1 - حجم الوحدة المحلية ومدى حاجتها إلى الدمج

إن الوحدات المحلية الصغيرة التي لا تمتلك الموارد الكافية ، لا تستطيع القيام بأعمالها في بعض الأحيان ، مما يشكل عبئاً من جانب المساعدات الحكومية المقدمة لها ، بحيث لا تغطي الجزء الأمثل من الوعاء الضريبي وبالتالي لا تستطيع تحقيق برامجها ، لذلك فمن الأفضل أن تدمج لتكون وحدة محلية كبيرة، تأخذ اسماً جديداً، وسلطة محلية جديدة، وحدوداً جغرافية جديدة، ويتطلب هذا بالطبع مراعاة عدة أمور أهمها: طبيعة السكان ومدى انسجامهم وتآلفهم فمن الصعب بمكان تطبيق الدمج بين اكثر من وحدة لا يوجد انسجام بين سكانها ، لذلك يخضع الدمج لدراسة دقيقة ومستفيضة للخروج بنتائج واضحة وسليمة ، كما يراعي توافر الموارد الكافية الذاتية للوحدات المحلية المدموجة لتتمكن من تقديم الخدمات، فبعد القيام بعملية الدمج، يقع على عاتق الوحدة المندمجة واجبات وتقديم خدمات وإقامة مشاريع وهذه الإلتزامات مكلفة فهل الدمج من شأنه أن يؤدي إلى استمرارية الوحدة الجديدة في تقديم الخدمات بشكل أفضل؟ أم سيؤدي ذلك إلى انخفاض جودة الخدمات المقدمة ؟ لذلك يعد من أهم الضوابط التي تلجأ لها الحكومات المحلية عند القيام بعملية الدمج مسألة الضوابط المالية. وإضافةً لذلك يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار مسألة توافر الكفاءات البشرية المدربة والمتخصصة لإدارة الوحدات المحلية المندمجة التي بحاجة إلى إستحداث دوائر وأقسام وموظفين على درجة عالية من الكفاءة والحرفية لإدارة امور الوحدة المحلية ، فهناك اختلاف واضح بين وحدة محلية صغيرة تقدم خدمات متواضعة وبين وحدة مندمجة ملقى على عاتقها واجبات جديدة يحتاج تنفيذها وجود كفاءات بشرية مدربة.

2- مكان الوحدة المحلية

هناك وحدات تقع على أطراف المدن، أو تجاورها، تتم دراسة أوضاعها ومدى حاجتها إلى الدمج، وإذا ما تم، فإنه يلغى الوحدات المجاورة في المدن أو القريبة منها وتُضم إلى الوحدة الكبيرة ، لكي تستفيد من خدمات المدينة الكثيرة، ومن مشاريعها وإدارتها وكفاءاتها، والمدينة تستفيد من ذلك من خلال ضبط انتشار أعداد السكان الذين يتناثرون على أطراف المدينة عشوائيا وتحديده إضافتة إلى الحد من التوسع العمراني العشوائي، واستعمالات الأراضي التي تستفيد المدينة منها لأغراض زراعية على سبيل المثال فطبيعة النشاط التي

يمارسه سكان الوحدة المحلية يختلف من وحدة لأخرى ، حيث إن هناك وحدات محلية تعتمد بشكل كبير على الزراعة ويعد النشاط الرئيس بها ، والبعض الآخر يعتمد على الصناعة أو التجارة ، فتوفر التكاملية بين الوحدات المدموجة أحد اهم الضوابط التي يجب أن تؤخذ بعين الأعتبار عن القيام بعملية الدمج التي يراد دمجها.

3- التوزيع العادل للأعباء الضريبية وتقديم الخدمات بشكل عادل

يجب أن لا تنعكس نتيجة الدمج بصورة سلبية على فئة معينة أو مجتمع معين ، بطريقة تنم عن وجود نية لتحميل هذا المجتمع أو الفئة أعباء ضريبية جديدة، أو توزيع خيرات وحداتهم على الآخرين فالوحدات الصغيرة المترامية على أطراف المدن على سبيل المثال كان سكانها قبل الدمج يدفعون ضرائب ورسوم وغيرها من النفقات أقل من الوحدات الكبرى في المدن الرئيسة لكن بعد الدمج يجب أن لا يتم التساوى بين ما يدفعة المواطن في وحدة بعيدة وما يدفعه مواطن آخر في وحدة كبرى لأن ذلك يثقل كاهل المواطنين نظراً لإختلاف دخل المواطنين في الوحدات المندمجة واختلاف قيمة الضرائب المفروضة على المواطنين بعد الدمج.

4- النسيج الاجتماعي للسكان عند ضم الوحدات

يجب مراعاة التكامل بين الوحدات المدموجة خصوصاً عند ضم وحدات من الريف إلى المدن ، وتلافي المشكلات التي قد تنشأ من تصارع البلديات على السلطة مثلا، وتحقيق العلاقة العادلة بينهم، حيث يجب أن يكون التنافس بينهم شريفا في سبيل الوصول إلى المصلحة العامة. وتجب مراعاة طبوغرافية الوحدات وطبيعة تضاريسها، ومدى ملاءمتها مع الأخذ بعين الاعتبارخطوط المواصلات والاتصالات، ومراعاة النواحي الفنية في الاتصالات التي تضمن التواصل بين الوحدات المدموجة ليضمن ذلك وحدتها، وهل تؤدي عملية الدمج إلى خلق صراعات في المستقبل بين القوى والأحزاب والرموز نتيجة الدمج ؟ وما هو حجم المعارضة من القوى الفاعلة ومنظمات المجتمع المدني لعملية الدمج ؟ وهل هناك خطورة من الناحية الأمنية ؟ وكيف يمكن تلافيها تحسباً لوقوع مشكلات ، ففي الدول العربية - على سبيل المثال - يلاحظ وجود تجمعات عشائرية في معظم الوحدات المحلية تعودت على إدارة أمورها المحليه بأنفسهم ويرفضون فكرة الدمج كونها قد تؤدي إلى فقدان المواقع المتقدمة في إدارة الوحدة المحلية بالتالي يجب دراسة كل وحدة على حدى قبل القيام بعملية الدمج. يلي ذلك النظر إلى آلية توزيع السكان وتكافئه، وما سيطرأ عليه من تغيير محتمل. وتجب المحافظة على المبادى الديمقراطية، من خلال ضمانة إشراك المواطنين في عملية صنع القرار رغم زيادة حجم هذه الوحدات المحلية، فمهما زاد حجمها يجب إعطاء المواطنين حق المشاركة في الانتخابات،

والتمثيل في المجالس البلدية من خلال لجان داعمة، تدعم مشاركة المواطن في عملية صنع القرار، ويجب توزيع الموارد بشكل عادل بعد أخذ رأي المواطنين قبل الإقدام على عملية الدمج.

وهناك من يرى أن العوامل المؤثرة في اتجاهات إصلاح الحكومات المحلية (الاتجاه نحو الدمج) نتيجة الخبرات الدولية التي أفرزتها عملية الدمج تتمثل في مايلي: البيئة السياسية والأيديولوجية. حيث إن وجهات النظر حول الرفاهية للمواطنين تختلف حسب بيئة التوجهات السياسية، وقيم النخبة الاجتماعية المهيمنة، والتركيز على الكفاءة والفعالية في مقابل التركيز على الديمقراطية المحلية ، والتجانس الاجتماعي، والتجانس العرقي والديني ووجود فجوات ضيقة في النواحي الاجتماعية والاقتصادية، والبيئة السياسية الحزبية. وموقف السلطة من الزعماء السياسيين المحليين ودور الأحزاب الوطنية في السياسة المحلية، والأزمات الاقتصادية الداخلية والقوى السياسية الخارجية

خامساً: تقييم عملية دمج الوحدات المحلية

إن تطبيق عملية الدمج في مختلف الدول له إيجابيات وسلبيات ، ويختلف نجاح التجربة من دولة لأخرى ، بل إن الإيجابيات والسلبيات التي تحيط بالوحدة المحلية من إجراء عملية الدمج تختلف وفقاً لظروف كل وحدة محلية. ففي بعض الحالات، يكون هناك فوائد من إجراء التغييرات في الوحدات المحلية ، بينما سيكون الخيار حفاظها على الوضع الراهن في حالات أخرى أكثر كفاءة.

1- إيجابيات عملية الدمج

أعطت عملية دمج الوحدات المحلية فوائد وإيجابيات انعكست على أداء تلك الوحدات والتي أفرزتها التجارب العالمية، ومن بين هذه الإيجابيات:

أ)امتلاك الوحدات الكبرى القدرة على التخطيط والتنفيذ لبناء المشاريع خاصة المشاريع الكبيرة منها ، حيث أصبحت تتمتع بموارد أكبر من قبل وتستطيع تقديم الخدمات وتلبية حاجات السكان وتوقعاتهم ، وإقامة المشاريع المتنوعة، وتدريب وتأهيل الموظفين من خلال الدورات والبرامج المختلفة ، وتشجيعهم على إنجاز برامج التنمية والإنتاج.

ب)العمل على زيادة وفورات الحجم مما يسمح تقديم المزيد من الخدمات التي يمكن توفيرها بتكلفة أقل لكل الأسر. فعلى سبيل المثال تم توفيرموقع الكتروني واحد لوحدة محلية على شبكة الانترنت بعد الدمج بدلاً من 38 يمثل المنطقة الجغرافية نفسها.

ج)تحقق البلديات الكبرى قاعدة ضريبية واسعة وكبيرة من حيث النوع والكم، وبالتالي تستطيع دفع مرتبات لذوي الخبرة من العمالة الماهرة ،

واستقطاب نوعية يمكن الاستفادة منها على نحو أفضل ، وتحسين طرق استيفاء المستحقات.

د)الحد من المشاكل التي قد تنشأ بين الوحدات المحلية بسبب التداخل في الحدود بين البلديات بشكل كبير.

هـ)يساعد الدمج في تخصيص الأموال للمناطق التي تعرضت للإهمال سابقا قبل الدمج؛ نظرا لعدم كفاية الأموال لها من أجل تطويرها وتحديثها باستخدام منهج (the Robin Hood) ، وتحصيل الضرائب من الأثرياء وتحويلها إلى الفقراء.

و)قدرة الوحدات الكبيرة على رفع مستوى أداء الموظفين وإبداعهم، من خلال قدرتها على التخطيط للبرامج التأهيلية والتدريبية.والاستفادة الأنجع من الكفاءات البشرية الموجودة أصلاً، والتي كانت تعاني من عدم وجود تقديرأو عمل لها، لكن بعد أن أصبحت الوحدة أكبر أصبح من السهل عليها إيجاد فرصة تلائمها.إضافة إلى قدرتها على تطوير هذه الكفاءات البشرية من خلال برامج التأهيل التي تنمي الإبداع، وإيجاد كفاءات جديدة قادرة على تولي المشاريع.

ز) تتمتع الوحدات المندمجة بنوع من الحرية في صنع القرارات أحيانا، دون اللجوء إلى الحكومة المركزية واضطرارها إلى التدخل المباشر.

ح)ازدياد فرص العاملين والموظفين في الترقية، مما يشجعهم ويدفعهم إلى العمل بشكل أفضل للحصول على تلك الفرص.

ط) التغيير في أولويات الوحدات واهتماماتها، حيث يتحول الاهتمام إلى المشروعات الكبرى، بدلاً من الاهتمام بالشؤون الصغيرة اليومية والروتينية.

ي)توحيد الأنظمة والتشريعات في الوحدات المحلية المدموجة ، حيث يقلل من التعرض للأراضي الزراعية ، والانتشار العشوائي للأعمار، ويعمل على التقليل من نفقات التواصل بين الوحدات والحكومة المركزية ، والتخفيف من المصاريف الروتينية كأجور المحروقات .

ك)العمل على الحد من الخلافات العشائرية التي كانت تقع في الوحدات الصغيرة قبل دمجها.إضافة إلى أن الوحدات المندمجة تحوي التجهيزات الفنية والتقنية .

ويرى بعض الباحثين أن الفوائد التي ترافق الوحدات المحلية الكبرى (المدموجة) يمكن أن ترتبط مع أربع مجموعات رئيسة هي: زيادة الكفاءة في الأداء والتنفيذ ، و الاتساق والعدالة في تقديم الخدمات

ومتطلبات التنمية، وزيادة القدرة على التخطيط للتنمية الاقتصادية والبشرية، و تطابق أفضل في الخدمات الحكومية

2- سلبيات عملية دمج الوحدات المحلية

بعد الحديث عن الإيجابيات المتوخاة من عملية دمج الوحدات المحلية، يلاحظ أن موضوع دمج الوحدات المحلية لاقى بعض المعارضة من المواطنين في الدول التي قامت بتطبيقه وواجه عدداً من الصعوبات أبرزها :

أ) عدم تقبل المواطن لأي تغيير مفاجيء ودخول أي جديد عليهم، حيث يتضرر أشخاص من عملية الدمج تتعارض مصالحهم في حال تطبيقه ، مثل بعض القيادات السياسية التي تخشى على مناصبها التي حصلت عليها في الوحدات المحلية قبل الدمج، لكنّ كما هو معروف فإن أية فكرة جديدة تلاقي المعارضة في البداية وبعد التطبيق تتضح فوائدها وقد تنجح ويتحول المعارضون إلى مؤيدين كما حدث في كندا وبالتحديد في ولاية انتاريو، حيث تم دمج ست بلديات كبرى هي (يورك الشمالية ، سكابور ، ابتكوك ، يوروك الشرقية، يوروك الغربية) وأخذت اسم تورنتو الجديدة ، ولاقى معارضة من المواطنين حيث جرى استفتاء أظهر أن نسبة 70% عارضت الدمج من المواطنين ، ولكن بعد الدمج بعام حصل استفتاء آخر بين أن نسبة المواطنين الذين أيدوا عملية الدمج بلغت 87%.

ب) تمسك بعض الدول بالتقاليد الخاصة بها أمثال : فرنسا والنمسا، وبعض الحكومات في المانيا الاتحادية، بالإضافة إلى بلدان جنوب أوروبا كإيطاليا واسبانيا واليونان، وبعض الديمقراطيات الغربية، التي قاومت عملية دمج الوحدات المحلية، وسعت إلى إيجاد حلول بديلة لتوسيع الخدمات المحلية ، وزيادة الكفاءة المالية والبشرية والخدمية للوحدات المحلية دون اللجوء لعمليات الدمج ، وشددت على أهمية القيم والهوية والمكانة المجتمعية والتاريخية للوحدات المحلية بقطع النظر عن حجمها ، وأن من الممكن أن تقاسم الوحدات المحية نطاق السلطة في تقديم الخدمات ، ووضع تلك الخدمات في المكان المحدد لها ضمن مخصصات وإمكانيات الوحدة الملائمة لها، أي ملائمة الوحدة للخدمة (عملية إعادة التوزيع للخدمات) ،بدلاً من إجراء الدمج ،وبهذه الطريقة يمكن الاحتفاظ بالهوية الخاصة بكل وحدة محلية.

ج) تتأثر الوحدات الصغيرة مالياً بعد الدمج، خاصةً إذا دمجت في وحدات أفضل منها ماليًا، مما ينعكس سلباً على أداء الوحدة الميسورة، ذلك أن الوحدة الصغيرة ستشاركها في مواردها مما يؤثر في وضعها المالي، خاصةً

اذا ما كانت الوحدة مثقلة بالديون والألتزمات، وقد يؤدي ذلك إلى فرض ضرائب إضافية لا دخل للسكان بها، وذلك من شأنه عدم تحقيق العدالة والمساواة بين السكان في كل وحدة، إضافة إلى أنه قد تفرض الوحدة الكبيرة هيمنتها على الوحدة الصغيرة بعد الدمج، ذلك أن الاهتمام بحدود الوحدة الكبرى قد يكون أفضل من الوحدات المدنمجة التي تقع على الأطراف.

د)اتساع الوحدات المحلية يعمل على إضعاف دور المواطنين في عملية صنع القرار، ويضعف دورهم في المشاركة الشعبية خاصةً في الانتخابات، وهذا ما يتنافى مع تحقيق وتجسيد مبدأ الديمقراطية، حيث يشعر سكان الوحدات المندمجة الجديدة بعدم القدرة على الوصول إلى أماكن صنع القرار نتيجة كبر المساحة الجغرافية عما كانت عليه، ودخول منافسين جدد قد يكونون أكثر قدرة مالية وأكبر نفوذاً، وهذا يفقد المواطنين الرغبة في المشاركة الشعبية والانتخاب كما هي في البلديات الصغيرة ، فالوحدة المحلية الكبيرة تفقد الاتصال مع مواطنيها.

هـ)إضعاف الدورالرقابي للدولة على الوحدات الكبيرة ،خاصة في الدول النامية نتيجة التخبط في تطبيق برامج الدمج ، مما قد يؤدي إلى انتشار الفساد في بعض الحالات.

و)إقبال أبناء الريف إلى الهجرة للمدينة بعد دمج الوحدات المحلية ، حيث يشعر أبناء الريف أن الوحدات الكبيرة توفر لهم الفرص وتؤمن لهم الحاجات والخدمات، الأمر الذي يدفع أبناء الريف إلى ترك أعمالهم في الزراعة والاتجاة نحو الأعمال الأخرى ما يؤثر سلباً على الاقتصاد.

ز) قد يؤدي دمج الوحدات المحلية إلى خرق خصوصية طابع معين لبعض الوحدات، وهذه الخصوصية تتأتى أحيانا من عامل ديني أو قومي أو طائفي أو تاريخي أو تراثي وتشكل هذه وحدة متماسكة، لا تقبل إدماجها بطابع آخر مختلف عنها ، وإن حدثت عملية الدمج، فإنها تؤدي إلى كثير من المشاكل والخلافات.

ح) يؤدي الدمج إلى إضافة عبء مادي جديد على الحكومة المركزية، فمن الطبيعي أن تتكلف الحكومة الكثير من النفقات نتيجةً لإحلال التشريعات والأنظمة على أرض الواقع، ويصاحب الدمج وقوع عبء مادي أيضاعلى المواطنين حيث يحتمل أن يؤدي إلى زيادة الأعباء المالية على السكان نتيجة فرض رسوم إضافية تتطلبها عملية الدمج، لذلك يجب دراسة كل حالة بشكل مستفيض والوقوف على جذورها قبل القيام بعملية الدمج لتلافي هذه السلبيات

ط) يترتب على دمج البلديات المزيد من الأعباء المالية بالنسبة لأعضاء المجالس المحلية نتيجة التنقل لحضور الاجتماعات البلدية بسبب بعد المكان وقد لايتمكن المكلفون من الحضور، وهذا يفقد الاهتمام في إجراءات عمل الوحدة المحلية، إضافة إلى ازدياد التكلفة المادية على المواطنين أيضاً نتيجة بعد المسافة أثناء بحثهم عن الخدمات أو السير في معاملاتهم ، مما يزيد في تكاليف الانتقال، وهذا يشكل عبء إضافياً على كاهل المواطن.

المبحث الثاني

دمج الوحدات المحلية والأداء الإدا ري والسياسي

يشكل العنصر البشري مورداً رئيساً من موارد الوحدات المحلية يؤثر بشكل كبير في كفاءة أدائها وقدرتها على تأدية واجباتها ، لذلك تحرص الوحدات المحلية على تطوير كادرها الوظيفي ورفع مستوى أدائه ، وأن توافر الموظفين ذوي الكفاءات والمؤهلات العلمية والعملية يعكس بالنتيجة تقديم الخدمة للمواطن بشكل أفضل، حيث يتم التركيز في البداية على اختيار وتعيين الموظفين ومن ثم تدريبهم على أسلوب العمل، وتقييم أدائهم وصولاً لمعالجة السلبيات وتعزيز الإيجابيات في العمل، ولقد وجد من خلال التجارب الدولية في دمج الوحدات المحلية أن الأداء الإداري للموظفين في هذه الوحدات يرتفع مع تبني هذه الدول عمليات دمج الوحدات المحلية.

أما في مجال المشاركة الشعبية التي يتم فيها توجيه جهود الأهالي والحكومة لتحسين الظروف الاجتماعية والاقتصادية، والتي تعد أحد الأهداف الرئيسة للدول، فقد اظهرت بعض التجارب الدولية في مجال الدمج أن تحقيق المشاركة وتفعيلها يأتي من خلال دمج الوحدات المحلية ، كونه يحقق المساواة السياسية بين المواطنين ويتيح فرص المشاركة في صنع السياسات العامة ، لذلك فإن تبني سياسة دمج الوحدات المحلية من شأنه الإسهام في تحسين كفاءة الموارد البشرية وتعزيز المشاركة الشعبية في الوحدات المحلية .

أولا : دمج الوحدات المحلية وتحسين الأداء الإداري

تهدف عملية الدمج في إجراءاتها التركيز على العنصر البشري وتطوير كفاءته وأدائه بما يجعله قادراً على المساهمة في تفعيل دور الوحدات المحلية وأداء واجبها في خدمة المجتمع المحلي وبرامج تنميته .

لقد استهدفت العديد من الدول تحسين أداء العاملين فيها من خلال دمج الوحدات المحلية، ففي ولاية(كوينزلاند) الأسترالية، كان هدف الدمج الرئيس إيجاد الحلول لمشكلة ندرة الكفاءات البشرية التي تعاني منها الوحدات المحلية من خلال تبسيط الإجراءات ، وتعيين الموظفين ذوي التخصصات والكفاءة العالية، مما يساهم في تقديم أفضل الخدمات للمواطنين ، وقد أثبتت الدراسات المختلفة صحة خطوات الحكومة الاسترالية في تطبيق برامج الدمج وتحقيق أهدافها خاصةً في رفع مستوى كفاءة العاملين في الوحدات المحلية.

أمّا في كندا، فقد شهدت تطبيق عمليات دمج واسعة في مناطقها ، حيث قامت حكومة انتاريو بدمج ست بلديات هي(تورنتو، ويورك الشمالية، وسكايور، واتبكوك، ويورك الشرقية، ويورك الغربية) في بلدية واحدة أُطلق عليها اسم

تورنتو الجديدة ، حيث كانت الغاية من تلك الخطوة تحقيق ثلاثة أهداف وهي: تحسين كفاءة موظفي البلديات، وتطوير أداء البلديات ،وتعزيز دور وسائل الإشراف والمساءلة ، وبعد إجراء عملية المتابعة والتقييم لهذه الإجراءات وجد أن حكومة انتاريو قد حققت الأهداف الثلاثة التي قامت من أجلها عمليه الدمج.

أمّا في بلدية (كيوبك) الكندية، فقد كانت نتاجاً لدمج ثماني بلديات وكان عدد المسؤولين المنتخبين لمجالس البلدية قبل عمليات الدمج (791) مسؤولاً ، ولكنه أصبح بعد الدمج وتشكيل البلدية الكبيرة الجديدة (Québec) (246) شخصاً بنسبة تقارب (31 ٪) ، وقد شهدت بلدية انتاريو(Ontario)، النتائج نفسها سجلت بعد دمج البلديات فيها مما يشير إلى أن العدد الكبير من القائمين على إدارة الوحدات المحلية لم يكن له دور في تحسين الأداء.

وفي مدينة تورنتو الكندية، تعد التكاليف الخاصة بالقوى البشرية في الوحدات المحلية من البنود المهمة في موازنة المدينة، وذلك من أجل إدامة أعمال الوحدات المحلية وخصوصاً أثناء وبعد عملية الدمج ، ولكون معظم تكاليف البلدية في مدينة تورنتو(Toronto) ذات علاقة بالنفقات الجارية وبخاصة أجور ورواتب الموظفين، ولأن الجزء الأكبر من الوفورات في التكاليف يصب في تخفيض القوة العاملة ؛ لذلك شملت التدابير التي اتخذتها المدينة إلغاء الوظائف الشاغرة ، وحالات التقاعد الطوعية ، حيث أشارت التقارير إلى أن حجم الإدارة التنفيذية في البلدية أنخفضت بنسبة 60%

وقد أشار تقرير آخر إلى أن السلطات المحلية لمدينة تورونتو بين عامي 1998 و2002 ألغت (2700) وظيفة لا تنسجم ومتطلبات عملية الدمج الواسعة التي طبقتها، ثم قامت وخلال الفترة نفسها بإيجاد (3600) شاغر جديد في موازنتها تنسجم ومتطلبات إجراءات عملية الدمج ، وقامت بأستقطاب الموظفين ذو الكفاءات والخبرات الجيدة والمناسبة من أجل تحسين مستويات الخدمة المقدمة للمواطنين وقد ظهر أنه بين عامي 1998 و 2002 كانت هناك زيادة صافية في حجم القوى البشرية بحدود (826) موظفا. إلا أنه لوحظ أن عمليات الدمج في تورنتو لم تعمل على تخفيض فاتورة الأجور في المدينة، بل إنها زادت فبعد أن تمت دراسة عملية المواءمة بين الأجور والمرتبات لوحظ أن زيادة فاتورة الأجور في المدينة لم تكن مفاجئة للباحثين الذين يقيمون عملية الدمج. " ووجد أنه من بين المشاكل المالية التي واجهت مدينة تورنتو بعد الدمج مشكلة المساواة بين الأجور والمرتبات ، فقبل عملية الدمج كانت مدينة تورنتو والبلديات المحلية الستة تدفع لموظفيها أجوراً ومرتبات مختلفة في الوظائف نفسها ، لكن عملية المساواة بين الأجور والمرتبات بعد الدمج كلفها زيادة قدرها (2) مليون دولار، والمسألة الأكثر تعقيداً التي واجهت السلطات

المحلية في مدينة تورنتو مشكلة نقابات العمال في المدينة التي كانت تتعامل بموجب ست وخمسين اتفاقية منفصلة مع سبع بلديات، وعليه أضربت نقابات العمال في الداخل خلال شهر مارس من عام 2000 للمطالبة ببعض حقوق العاملين ، وبعد المفاوضات تم الاتفاق على تخفيض مطالب العاملين إلى ستة مطالب، ووجد أن معظم قضايا المفاوضات كانت تدور حول العدالة في توزيع الأجور وهو مطلب رئيس للمساواة في المناطق المختلفة. ويلاحظ أن الحد من فوارق الأجور أصبح أمراً مهماً حتى لو لم تتدخل النقابات فلا بد من الاستجابة لمطالب العاملين، وأن زيادة التكاليف يتم معالجتها من خلال الاستغناء عن بعض العاملين، وتخفيض مستوى الخدمات.

وقد أوضحت بعض التقارير الصادرة بخصوص دمج البلديات في كندا أن هناك نتائج إيجابية تم تحقيقها من عملية الدمج الواسعة التي شهدتها البلاد ، إلا أن عمليات الدمج لم تخل من عقبات رئيسة تمثلت في عدم الكفاءة في تنظيم إدارة البلديات ، وأرتفاع تكاليف خدماتها وكثرة المسؤولين المنتخبين وما يرتبط بذلك من قيود على التعاون بين البلديات، والفوارق المالية بين المجتمعات المحلية .بالإضافة إلى الديمقراطية المحلية والصعوبة المتزايدة التي يواجها المواطنين للمشاركة في معرفة القرارات المهمة التي تتخذها السلطات المحلية لأغراض خاصة .

أما تجربة الدمج اليابانية والتي جاوز عمرها المائة عام، فيلاحظ أن الحكومة المركزية في اليابان أعطت عملية دمج الوحدات المحلية أهمية بالغة كوسيلة لتطوير الأداء والكفاءات الإدارية من خلال تخفيض عدد الموظفين، وزيادة كفاءتهم وتقديم الخدمات العامة بطريقة أكثر فعالية ، حيث شهدت تطبيقات عملية الدمج في اليابان انخفاض عدد الوحـــدات المحلية من (71000) وحـــدة في عام 1883 إلى ما يقارب (3234) وحدة محلية عام 1995.

ونتيجة لعمليات الدمج المستمرة التي أجرتها اليابان فقد تطور نظام شؤون الموظفين في البلديات الكبيرة بسبب تطبيق إجراءات التدريب وقوانين الترقية والتقاعد والتعويض وغيرها من المحفزات التي عززت من دور الموظفين وساهمت في التأثير على البرنامج الإنمائي للحكومة المحلية بشكل إيجابي ، وبخاصة التركيز على كفاءة الموظفين وجودة أدائهم، ومما يلاحظ أن نظم شؤون الموظفين في الوحدات المحلية مشابهه ومطابقة لما يوجد في الشركات اليابانية الخاصة ، ذلك أنها تتميز بمستوى توظيف مرتفع المهارة خاصةً في تحديد الأجر على أساس الأقدمية والترقيات والتدريب أثناء العمل.

ويسمح النظام الأساسي الياباني للوحدات المحلية بوضع جداول الأجور الخاصة بها، والممارسات المتعلقة بشؤون الموظفين وفقا لاحتياجاتها وأهدافها،

ويلاحظ أن أجور موظفي الحكومة المحلية في اليابان عادةً ما تكون أعلى من موظفي الحكومة المركزية، وهذه الميزة نادراً ما وجدت فيما بين البلدان المتقدمة والنامية ، إضافةً إلى أن نظام الخدمة المدنية والموظفين في اليابان يعُد من الأنظمة المتطورة على مستوى العالم ، ولقد تقلص عدد موظفي الوحدات المحلية في عموم اليابان من (2110000) عام 1963 إلى (1200000) موظفاً في الوقت الحاضر ، بحيث شكلت نسبة موظفي الوحدات المحلية (8%) من مجموع السكان القادرين على العمل في اليابان ، وهي نسبة تعد ضئيلة جداً مقارنةً بمثيلاتها في الدول الصناعية المتقدمة والتي بلغت بحدود (19 %) في المملكة المتحدة ، و(22 %) في فرنسا، و(32%) في السويد، و(15%) في المانيا والولايات المتحدة.

وقد اسهمت عمليات الدمج في اليابان في جذب الكفاءات المتخصصة ؛ للعمل في الوحدات المحلية نتيجةً لاهتمام السلطات المحلية بوضع جداول أجور للعاملين تتجاوز نظراءهم في الدوائر الأخرى ، وأصبح نظام الوحدات المحلية في اليابان بعد إجراء عمليات الدمج واستقلالية الوحدات المحلية من المواقع التي تجذب المهارات والكفاءات والتي جعلته قوياً نسبياً، وكان لوجود هذه الخبرات دور في رفع مستوى الكفاءة في اختيار الموظفين وزيادة معارف الموظفين (السلوكية ، والاتجاهية ، والمعرفية) من خلال التدريب والتطوير الإداري والوظيفي ، وهذا ما يطبق في الشركات اليابانية الخاصة ، وكمثال على ذلك فقد أنشأت جميع المحافظات منذ عام 1970 معاهد تدريب أثناء الخدمة تعمل على تدريب موظفي البلديات التي تفتقر إلى مرافق تدريب خاصة بها حيث لم يلحظ وجود هجرة من قبل الموظفين في الوحدات المحلية إلى الحكومة المركزية في اليابان كما هو الحال في العديد من الدول، ويرجع ذلك إلى نظام الموظفين سالف الذكر، أما نسبة ترك العمل بعد الدمج فلم تتجاوز (8٪) وهي نسبةً منخفضة نسبيا ، ولذلك فقد أسهم الدمج أيضاً في المحافظةعلى كوادر الوحدات المحلية.

أما في دول أوروبا وأمريكا، فقد إجريت العديد من الدراسات حول تكاليف تطوير القوى البشرية في الوحدات المحلية قبل وبعد الدمج والتي أظهرت مؤشرات مهمة ، حيث تمت مقارنة التكلفة المادية لـ(88) مسؤولاً منتخباً وموظفاً في (13) وحدة محلية لم يطبق عليها إجراءات الدمج مع تكلفة (23) مسؤولاً منتخباً في حكومة مدمُوجة والتي تتشابه في خدماتها، وأظهرت الدراسات أن استخدام التكلفة نفسها بعد الدمج وبعدد مسؤولين وموظفين أقل أوجد كفاءة اعلى في العمل عما كانت عليه نتيجةً لارتفاع الأجور والحوافز للعاملين في الوحدات المدموجه والاعتماد على موظفين

يتمتعون بدرجة عالية من الاحتراف والمسؤولية لتلبية حاجات المواطنين المتزايدة.

ومن خلال العرض السابق، يتضح أن الدمج قد يؤدي إلى زيادة أو نقصان في أعداد الموظفين ، ولكن المهم في ذلك تحسين أداء الموظفين بقطع النظر عن العدد، بالإضافة إلى وجود ارتباط وثيق بين الكفاءة البشرية والكفاءة المالية، من حيث التقليص في حجم نفقات الوحدات المحلية (إذا كان العدد قليلاً) أو زيادتها(إذا كان العدد كبيراً) وكذلك التركيز على برامج التدريب واستقطاب عناصر مدربة من ناحية أخرى .

ثانيا: دمج الوحدات المحلية والأداء السياسي

سوف يتم تناول العلاقة بين دمج الوحدات المحلية والأداء السياسي من خلال الحديث عن المشاركة الشعبية في صنع السياسات المحلية وأهمية المشاركة الشعبية في رفع كفاءة أداء الوحدات المحلية ومن ثم انقسام خبراء الإدارة المحلية من حيث التأثير الإيجابي أو السلبي لعملية دمج الوحدات المحلية على المشاركة الشعبية.

حيث يسهم تطبيق الديمقراطية في المجتمعات المحلية في تحقيق المساواة السياسية بين المواطنين، من خلال إتاحة فرص المشاركة في صنع السياسات المحلية، وزيادة المساواة في ممارسة حقوقهم المدنية والتي من أهمها: حقهم في التعبير عن آرائهم فيمن يتولى إدارة شؤونهم المحلية، وحقهم في تكوين الجماعات السياسية المدافعة عن حقوقهم، والحد من تركيز السلطة في يد الحكومة المركزية ما يحول دون افتئات السلطات المركزية على حقوق المواطن.

إن تطبيق الحكومات للديمقراطية في الوحدات المحلية يضمن مشاركة أكبر عدد ممكن من سكان المنطقة في إدارة وتنظيم شؤونهم المحلية بأنفسهم ، ويكون ذلك تعبيراً صادقاً للديمقراطية والحكم السليم ، وفي الوحدات المحلية الصغيرة، يلاحظ أن السكان المحليين يشاركون بعملية إدارة وتنظيم الشؤون المحلية خاصةً في القرى الصغيرة وقديما في بعض قرى انجلترا وسويسرا كان هناك اجتماعات قروية تعقد بين حين وآخر، يشترك فيها جميع سكان القرية لتعيين بعض الموظفين ومناقشة شئونهم وحل مشاكلهم وذلك تطبيقاً لمبدأ الديمقراطية المباشرة، أما في الوقت الحاضر وبالنظر لصعوبة جمع سكان المنطقة الواحدة فقد أخذ بمبدأ الديمقراطية النيابية – على الصعيد المحلي – عن طريق انتخاب أشخاص من بين سكان الوحدة الإدارية لتمثيل هؤلاء السكان في إدارة وتنظيم الشؤون المحلية عن طريق المجلس المحلي.

ولا بد من التطرق إلى حقيقة مهمة مفادها أن المشاركة تكون أكثر فعالية وجدية وتأثيراً كلما كانت الوحدة المحلية صغيرة، حيث يتمكن المواطن من معرفة ممثليه في المجلس المحلي معرفة وثيقة ، ويعرف كذلك العاملين في هذه الوحدة معرفة شخصية بحكم الاختلاط اليومي المباشر في هذا النطاق المحلي الضيق، كما أن السكان المحليين يعرف بعضهم بعضاً معرفة قوية بحيث يمكنهم مناقشة أعضاء المجلس أو رئيسه بسهولة حول عرض شكوى أو بيان وجهة نظر معينة تتعلق باختصاص المجلس المحلي، وهذا يفتح الطريق أمام القيادات الشعبية للوصول إلى أعلى مستوى في الدولة بحيث يمكنهم من عقد الاجتماعات والمشاورات مع موظفي الدولة في الوحدة المحلية - الأعضاء بحكم الوظيفة في المجلس المحلي – بحيث تؤدي هذه المشاورات إلى تعزيز الثقة بينهم وبين المواطنين في المدينة أو القرية وبالتالي ينصرف هذا الرضى والتجاوب إلى الأجهزة الحكومية على نفس المستوى القومي.

ونتيجة للتطورات المتلاحقة ولكثرة المشاكل التي تواجه الوحدات المحلية ونظراً للتوجهات الحديثة في الوحدات المحلية أصبحت الحكومات تتبنى مداخل جديدة في إدارة الوحدات المحلية وفي مقدمتها تطبيق فكرة الدمج والإلحاق والضم.

أهمية المشاركة الشعبية في الوحدات المحلية

تأتي أهمية تنمية الأداء السياسي والمشاركة الشعبية في مقدمة أهداف عمل الوحدات المحلية كونها تحقق عدة أمور أهمها:

أ - كلما ارتفعت نسبة المشاركة الشعبية ، سواء كان ذلك بالترشيح لعضوية الوحدات المحلية أو رئاستها أو في إقبال الموطنين على التصويت ، فإن من شأنه ذلك أن يؤدي إلى وصول أشخاص يمتلكون أفكاراً متنوعة وثقافات مختلفة ، الأمر الذي يؤدي بالنتيجة إلى الإرتقاء بعمل تلك الوحدات.

ب -كلما زادت المشاركة الشعبية، شعر السكان بالولاء بشكل أكبر، وبالتالي فإنهم على استعداد لتلقي أوامر دفع المستحقات والضرائب بارتياح أكبر، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى تنمية الموارد المالية للوحدات المحلية.

ج -كلما ارتفعت نسبة الأقبال والمشاركة في الانتخابات دفع ذلك القائمين على هذه الوحدات لتقديم الخدمات بشكل أفضل ، بهدف أرضاء الموطن، وبناء عليه يعتقد المؤلف بأن المشاركة الشعبية سبب رئيس للارتقاء بعمل الوحدات المحلية.

علاقة دمج الوحدات المحلية بالمشاركة الشعبية :

انقسم خبراء الإدارة المحلية بين مؤيد للفكرة التي ترى أن دمج الوحدات المحلية سوف يؤدي إلى تنمية المشاركة الشعبية ، ومعارض لهذة الفكرة، وسوف تتناول الدراسة آراء الفريقين وذلك بالاستعانة بالتجارب العالمية في الدمج .

الفريق الأول: يرى أن الميزة الإيجابية للعامل الاجتماعي في الوحدة المحلية الكبرى تتمثل أن الاتجاهات والعادات والتقاليد غالباً ما تكون مختلفة ، مما يسهل إجراء عملية الانتخابات ويتيح الفرصة أمام الاتجاهات المختلفة للتنافس بروح ديمقراطية.

يسعى السكان في بعض البلدان المتقدمة إلى المشاركة في العملية الانتخابية بهدف إيصال الشخص الأدرى بمشاكل الوحدة وأقدر على معالجتها ، وكما هو الحال في التصويت فإن رضا السكان المحليين عن عملية الدمج وإشراكهم في صنع القرار محور مهم ترتكز عليه المشاركة الشعبية، ففي دول البلطيق (استونيا، لاتفيا، ليتوانيا) شكلت لجنة للتحقيق في أسباب ضعف أداء الوحدات المحلية، وجاء تقرير اللجنة ليؤكد أن السبب الرئيس وراء القصور هو صغر حجم البلدية، لذلك باشرت هذه الدول بعد الانفصال عن الاتحاد السوفييتي عام 1989 بإجراء عملية الدمج ؛ لتحقيق أهداف عدة في مقدمتها تعميق الديمقراطية الشعبية للمواطنين، حيث تقلص عدد البلديات في لاتفيا من (545) في عام 1989 إلى (154) في عام 2003، وأصبح العدد في استونيا (108) مجلس بلدي بعد أن كان (247)، وكذلك الحال في لتوانيا حيث تقلص عدد البلديات من(226) بلدية إلى (56) بلدية، وتبين بعد ذلك أن الاهداف المرجوة من عملية الدمج قد تحققت وعلى رأسها تعميق الديمقراطية وتنمية المشاركة الشعبية.

أمّا التجربة الكندية، في هذا المجال فيلاحظ أنه في أكثر الأقاليم من حيث الكثافة السكانية وخلال الفترة (1968 – 1997) أقدمت حكومة اونتاريو على ضم البلديات الست المكونة للعاصمة الإقليمية ، الجزء السفلي من تورنتو إلى جانب الجزء العلوي من حكومة تورنتو، وذلك في حكومة محلية واحدة. وعند إقدام الحكومة الكندية على هذه الخطوة عمت البلاد أحداث معارضة وإضرابات، وجرى استفتاء على عملية الدمج ، حيث بلغ عدد المعارضين لعملية الدمج بحدود (70%) من المشاركين في الاستفتاء، ومع ذلك استمرت الحكومة الكندية في نهجها نحو الدمج لقناعتها أن الدمج هو العلاج الأمثل للمشاكل المالية والبشرية والخدمية وغيرها من المشاكل التي تعاني منها البلديات ،

وبعد ذلك بعامين أي في عام (2000) قامت الحكومة بعمل استفتاء آخر حول عملية الدمج ، وكانت النتيجة أن نسبة المؤيدين لعملية الدمج بلغت بحدود (87%) من المشاركين في الاستفتاء، مما يشير إلى أن الغالبية العظمى من المواطنين لمسوا النتائج الإيجابية للدمج.

لذلك ينبغي على الحكومات النظر دائماً إلى أهمية الديمقراطية والمشاركة والتمثيل في الوحدات المحلية ، وإقناع السكان بدمج الوحدات المحلية ، وتقييم المشاركة الشعبية بعد الدمج بين البلديات وهل أصابها التغيير ؟ ذلك أن دراسة الرأي العام حول الدمج عنصر رئيس في هذا المجال، ولا بد من طرح السؤال حول المناطق الجغرافية الممثلة في المجالس الجديدة ؟ وهل تم تجديد ولايات المسؤولين المنتخبين السابقين في المجالس الجديدة ؟ إلى أي مدى تم توزيع الوحدات البلدية الجديدة ؟ وهل تم الحفاظ على مستوى الخدمة وتوسيع نطاقها ؟.

ويرى المؤيدون أيضاً أن مشاركة الناخبين تكون أعلى في المدن الكبيرة بسبب الإثارة التي تولدها الحملات الانتخابية الكبيرة ، حيث تتركز البيئة الحضارية (تطور وضخامة وسائل الإعلام ، وتوفر الموارد المهنية والسياسية، ووجود استراتيجيات اتصال قوية لتعبئة الناخبين وربطهم مع ممثليهم المنتخبين) . ومن هنا جاءت الحاجة لدور الإعلام والدعاية الانتخابية والتي زادت فعاليتها وتنوعت أساليبها نتيجة ما أفرزته عملية الدمج من توسيع القاعدة الشعبية ، كالزيادة في عدد السكان وزيادة المساحة الجغرافية، ودخول أحزاب جديدة منافسة بقوة بعد أن كانت ضعيفة وأحياناً لا تذكر في الوحدات المحلية الصغيرة ذات الأغلبية العائلية ، وهذا يعني أن عملية الدمج قد خلقت مناخاً جديداً تطلب استخدام الوسائل المتعددة للإعلام والدعاية ، للتأثير في الرأي العام والقاعدة الشعبية . وهذا بدوره أيضاً جعل المرشح للانتخابات امام مسؤولية حقيقية أمام الناخب عليه تأديتها والالتزام بها بكل مهنية وكفاءة مما تطلب وجود علاقة حقيقية وواضحة بين الناخب والعضو على عكس ما كان عليه الحال في الوحدات المحلية الصغيرة التي تتأثر في الغالب بالعادات والتقاليد العائلية ، والرقعة الجغرافية الضيقة.

وهذا ما أفرزتة حالة تورنتو(Toronto) في كندا حيث كانت نسبة التصويت مرتفعة في أول انتخابات بعد عملية الدمج عام 1997 ، حيث ارتفعت النسبة من (37%) قبل الدمج للمناطق التي يقل عدد سكانها عن مائة ألف نسمة إلى (48.68 %) بعد الدمج ، أي بزيادة قدرها (13.38) ، وقد لوحظ أن من النتائج الإيجابية للدمج في كندا زيادة نسبة المشاركة الشعبية ، لاحظ الجدول رقم (2)

الجدول رقم (2)

الاقبال على التصويت قبل وبعد الدمج في بعض المدن والمقاطعات الكندية*

المنطقة	قبل الاندماج 1994	نسبة التصويت	السكان بعد الدمج1997	نسبة التصويت	نسبة الزيادة
يورك الشمالية North York	98،594	35.77	101659	50.85	٪42
أتبكوك Etobicoke	328700	35.9	328700	46.4	٪29
يورك الشرقية East York	557.869	31.1	554،718	52.1	٪ 68
اسكاربورث Scarborough	501524	33.16	530324	44.5	٪34
تورنانتو Toronto	590838	39.0	609699	50.5	٪29
يورك York	137000	38.64	137000	44.5	٪15

*المصدر: Canadian Journal of Politica, 1997. pp5421

ويلاحظ أن عملية الدمج تطلبت مشاركةً شعبيةً واسعة عبر نشاط الأحزاب السياسية المتعددة وفق أسس ديموقراطية وقانونية ساهمت في تعزيز دور الجماهير وتنوع انتماءاتهم والدفاع عن مصالحهم ضمن برامج انتخابية جديدة وواضحة ومنافسة شريفة والتي جاءت نتيجة ازدياد مساحة الرقعة الجغرافية والسكانية للمناطق التي شملها الدمج. وهذا زاد في التطور السياسي والتنموي والبشري والاجتماعي للوحدات المحلية المدموجة ،لذلك خلق الدمج حالة من المنافسة والمشاركة الكبيرة نتيجة وجود أحزاب سياسية فعالة تتنافس على إدارة الوحدات المحلية.

وهنا يجب ملاحظة تمثيل ومشاركة المرأة بعد الدمج، وتأثير عمليات دمج الوحدات المحلية على المشاركة الشعبية لدى المرأة في كندا، حيث حققت المرأة مزيداً من النجاح في بلوغ المناصب التي تشغل بالانتخاب على المستويات المحلية و المستويات الوطنية كما في العديد من الديمقراطيات الغربية الأخرى ، فتمثيل المرأة أو التغيّرات في التمثيل في كل المستويات الإدارية والمحلية هو مؤشر آخر على تأثير دمج الوحدات المحلية في الحكم الديمقراطي، فقد حصلت المرأة على 170 مقعد أي (21 ٪) من مقاعد المجالس المنتخبة في كندا قبل الاندماج ، (في البلديات الثماني الجديدة في المدن الضخمة وفي مجالس المدن الكبرى) وبعد إجراء الدمج أصبحت المرأة تشغل 67 مقعداً في متوسط (22.8 ٪) من المقاعد الكلية للمجالس المنتخبة،أي بزيادة بلغت (2%) من مجموع المقاعد الكلية للمجالس المنتخبة قبل الدمج ، وهذا يعني أن

النسبة المئوية التي حصلت عليها المرأة في المجالس بعد الدمج أفضل مما كانت عليه قبل الاندماج.

الفريق الثاني: إن بساطة الهياكل التنظيمية وصغرها في الوحدات الصغيرة ، يكون أكثر كفاءة وفعالية ، ذلك أن الناس في الوحدات المحلية الصغرى أكثر قرباً من بعضهم بعضا ، لذا فإن معرفة المرشح في المجتمعات المحلية الصغيرة تكون أقوى لقربه من ناخبيه، في حين أن التمثيل السياسي والإحساس بالانتماء للمجتمع ينخفض إلى حد كبير ومعقد في المدن الكبيرة بسبب زيادة السكان، وذوبان الأقليات وبعد المرشحين عن قواعدهم الانتخابية. وأن المشاركة في الانتخابات البلدية تكاد تكون دائما أقل في المقاطعة الاتحاديةالكبيرة. فعلى سبيل المثال وجد في مقاطعة اونتاريو(Ontario) أن الإقبال على التصويت تراجع بعد الدمج ، وهذا يؤيد الفكرة التي تؤكد أن الإقبال على التصويت له علاقة عكسية مع حجم البلدية، ويدعم حجج المعارضين للدمج في اونتاريو، وقد أجريت دراسة حول التصورات الشعبية نحو الحكومة المحلية في اونتاريو بكندا وذلك بعد الدمج ، وقدمت نتائج الدراسة صورة مختلفة عن أهمية الحكومة المحلية. ووفقاً لبعض استطلاعات الرأي ظهر أن الحكومة المحلية غالبا ما تكون أكثر ثقه في المقاطعة أو مستويات الحكومة الاتحادية، فقد أبدى الجمهور اهتماماً محدوداً في السياسة المحلية. فالانتخابات البلدية أبرز دليل على ذلك في كندا وفي مدينة انتاريو (Ontario Municipal) ، حيث لوحظ أن الإقبال على التصويت كان منخفضاً واستمر في الانخفاض مع مرور الوقت بدلاً من الزيادة. وبلغ متوسط معدل الإقبال على التصويت أقل من(50 ٪) في الانتخابات البلدية منذ عام 1982 في حين بلغت النسبة (40.18 ٪) فقط في انتخابات 2003.

وقد أجريت الدراسة السنوية الاستقصائية لمركز البحوث والمعلومات في كندا حول مدى تأثير البرنامج في المشاركة الشعبية في عام 2003 ، حيث وجد أن (45٪) من أفراد العينة ترى أنه ينبغي إعطاء الحكومة المحلية مزيداً من السلطات مقابل(32 ٪) رأوا أنها بحاجة إلى المزيد من المقاطعات، في حين أن (14 ٪) يشعرون أن وضع الحكومة الفيدرالية جيد . وأجاب (60٪) من أفراد العينة في تورونتو أن مجلس المدينة أقر بوجوب منح المزيد من السلطة السياسية. ولاحظت الدراسة أنه يمكن أن يستمر إنخفاض الإقبال على التصويت في مدينة تورنتو(Toronto)، كما كان عليه قبل الدمج وذلك بسبب بعد الناخبين عن المرشحين للانتخابات (عدم المعرفة ، وبعد المكان ، وكثرة المرشحين) ، وسوف يفقدون الاتصال الشخصي مع مرشحيهم خلال فترة الحملة الانتخابية ، مما سيؤدي إلى صعوبة في اتخاذ قرار المشاركة أوالتأييد ، وهذا يجعل دوافع

الناخبين أقل في التوجه الى مراكز الاقتراع ، ولهذا السبب، نجد أن المشاركة في الانتخابات البلدية في المقاطعة الاتحادية الكبيرة تكون دائما أقل ، لاحظ الجدول رقم (3)الذي يوضح حجم التصويت بعد الدمج في كندا.

الجدول رقم (3)

الأقبال على التصويت بعد الدمج في كندا *

المنطقة	1997	2000	2003
يورك الشماليةNorth York	50.85	40،16	44.06
أتبكوك Etobicoke	46.4	38.24	41.94
يورك الشرقيةEast York	52.1	37.61	38.52
اسكاربورثScarborough	44.5	35.0	36.0
تورنانتو Toronto	50.5	38.89	43.46
يورك York	44.5	35.76	35.06

* المصـدر: Joseph Kushner David Siegel, Citizen Satisfaction with municipal amalgamations, **Canadian journal of political science**, Vol. 48 Issue.,1 ,9 Jan 2008, P 74.

ويتضح من الجدول أعلاه انخفاض نسبة المشاركة الشعبية في الانتخابات التي جرت بعد الدمج (1997)، مما يتوافق مع الرأي السائد بانخفاض نسبة المشاركة الشعبية بعد القيام بعمليات الدمج في مختلف بلدان العالم ، ويرى الباحث أن هذا الاعتقاد لا يكون جازماً في كل الأوقات والظروف المختلفة ، فلكل دولة الأيكولوجية الخاصة بها وأن الزمان والمكان والظروف الاجتماعية وغيرها من العوامل تتدخل في التأثير على ارتفاع أو انخفاض المشاركة الشعبية ، ويلاحظ انخفاض نسبة المشاركة الشعبية والإقبال على التصويت في المدن الكندية في الأعوام اللاحقة للدمج مقارنة بالسنة التي تم فيها الدمج ، ومقارنة بالسنوات السابقة لعملية الدمج، لاحظ الجدول رقم (4)

الجدول رقم (4)

نسبة الاقبال على التصويت في المدن الكندية في الاعوام اللاحقة للدمج مقارنة بالسنة التي تم فيها الدمج ومقارنة بالسنوات السابقة لعملية الدمج*

المنطقة	2003 -2000 مقارنة مع1997		2003- 2000 مقارنة مع 1994		2003-2000 مع كل السنوات	
يـورك الشـمالية North York	-21 ٪	-13 ٪	12 ٪	23 ٪	12 ٪	22 ٪

أتبكـــــــــوك Etobicoke	٪18-	٪10-	٪7	٪17	٪7	٪17
يـورك الشـرقية East York	٪ 27-	٪ 26-	٪ 21	٪ 24	٪ 21	٪ 24
اســــــكاربورث Scarborough	٪ 21-	٪ 19-	٪ 6	٪ 9	٪ 27-	25- ٪
تورنانتو Toronto	٪ 23-	٪ 14-	٪ 0	٪ 11	٪ 14-	٪ 3-
يورك York	٪ 20-	٪ 21-	٪ 9-	٪ 7-	٪ 7-	٪ 9-

* المصـدر: Joseph Kushner David Siegel, Citizen Satisfaction with municipal amalgamations, **Canadian journal of political science**, Vol. 48 Issue.,1 ,9 Jan 2008, P 76.

إن انخفاض الإقبال على المشاركة في الانتخابات البلدية أظهر لامبالاة شعبية تجاه السياسة المحلية. وكما أوضح عدد من الباحثين ، فإن هناك عوامل أخرى أسهمت في ضعف الإقبال على المشاركة في الانتخابات البلدية. تشمل في بعض الأحيان التعقيدات الحكومية المحلية مثل بطاقات الاقتراع ، وأن عددا من المقاعد البلدية محسومة بلا منازع ،إضافة إلى ضعف الاهتمام من قبل وسائل الإعلام ، ووجود معارضين لعمليات الدمج ممن لهم إسهامات في صنع القرار على الصعيد المحلي.

كما أنه من الممكن عودة الحزب الذي يدير البلدية للسلطة من جديد، وذلك حسب توزيع المؤيدين للحزب أو تغيير وجهات نظر الناس. وهناك وسائل إضافية للمواطنين من أجل المشاركة في الحكومة المحلية في أونتاريو (Ontario). حيث تعمل الحكومات البلدية بشكل كبير للدخول في مشاورات عامة قبل اتخاذ القرار من قبل المجلس. وبعد انتخابات عام 2003 ، على سبيل المثال، أجرى مجلس مدينة تورونتو مشاورات مع المواطنين وعلى نطاق واسع حول كل القضايا التي تهم البلدية ، وبالإضافة إلى ذلك أصبح بإمكان السكان المحليين واعتباراً من نيسان / أبريل 2000 المساهمة مع الحكومات البلدية في اتخاذ القرارات من خلال المشاركة في الاستفتاء المحلي. حيث إن نتائج الاستفتاءات ملزمة بشرط أن تكون بأغلبية الأصوات (أكثر من 50 ٪ من الناخبين).

ورغم أن استخدام الاستفتاءات في أونتاريو تم بشكل محدود ،إلا أن المجالس هي التي تضع أسئلة الاستفتاء وليس المواطنون ، ويلاحظ أن عمليات التشاور محدودة، بسبب سيطرة النخبة المحلية على المجالس التي لا تمثل وجهات نظر السكان المحليين.

وبالانتقال إلى مدينة أوتاوا (Ottawa) في كندا ومن خلال الدراسات التي تقيس ارتفاع أو انخفاض نسبة المشاركة ، لوحظ أن النسبة الأعلى في الإقبال على التصويت كانت في البلديات الأصغر حجما ، والنسبة الأدنى كانت في البلديات الأكبر حجما . فإقبال الناخبين في أوتاوا (Ottawa) في انتخابات 2003 - على سبيل المثال - كان بنسبة (32 ٪)، وكان الإقبال على التصويت في تراجع في مستويات انتخابية أخرى ، وكانت نسبة المشاركة في الانتخابات المحلية أقل بكثير من أي انتخابات كندية أخرى سابقة قبل عملية الدمج.

وقد تم القيام بمسح سكاني في بلدية (Halifax Regional Municipality) في كندا عام 1999 من أجل معرفة آراءالمواطنين تجاه دمج البلدية ، وقد كشف هذا المسح تقييّمات المواطنين تجاه الدمج بعد ثلاث سنوات من التجربة ، ووجد أن المعارضة لعملية الدمج والتشريعات ونتائجه في زيادة مستمرة ، وأظهرت الدراسة أن (66 ٪) من المواطنين عارضوا الاندماج في عام 1999، بينما عارضه (59%) في عام 1997 ، في حين كان يعارضه (42 ٪) في عام 1995 (عندما حدث الدمج). الجدول رقم (5) يبين بوضوح أن نسبة السكان المؤيدين للدمج قد تراجعت على فترات زمنية. وأن السكان لم يروا في الدمج حالةً إيجابية وذلك لبقاء الخدمات على المستوى نفسه.

الجدول رقم (5)

الدعم والمعارضة لعملية الدمج قبل وبعد قرار الدمج*

	الدراسة الاستقصائية قبل الدمج 1995	الدراسة المسحية للمواطنين 1997	الدراسة المسحية للمواطنين1999
معارض بشدة	----	%33	%39
معارض	%42	%26	%27
محايد	%19	%20	%20
موافق	**%39**	**%16**	**%11**
موافق بقوة	----	%5	%3
مجموع المجيبين	%100 (1267)	%100 (1981)	%100 (743)

***المصدر:** **http://www.waitakere.govt.nz/HavSay/pdf/royalcommission/7-literaturereview.pdf**

وفي الحالة الاسكتلندية، وجد أن قرار عقد الانتخابات المحلية في الوقت نفسه الذي تجرى فيه انتخابات البرلمان الاسكتلندي أدى إلى زيادة نسبة المشاركة الشعبية في العملية الانتخابية عام 1999 ، حيث لوحظت زيادة نسبة

المشاركة السياسية لتبلغ (59 ٪) أي أن الزيادة كانت أكثر من (10 ٪) عن الانتخابات التي سبقتها والتي بلغت (49%) ، وقد عزي سبب الإقبال على التصويت التوافق بين موعد إجراء الانتخابات مع انتخابات البرلمان، وتتشابه المشاركة الانتخابية في أسكتلندا بشكل تقريبي مع الانتخابات التي جرت في مدينة (اونتاريو) الكندية من حيث أن النسبة كانت دائماً أقل من (50 ٪) منذ عام 1976 وكانت أقل بكثير من معدل الانتخابات الوطنية.

وفي دراسة أُجريت حول التشاور العام في التدابير الحكومية المحلية البريطانية العليا وجد أن التمثيل الكبير كان للفئات الاجتماعية والاقتصادية وقطاع الأعمال في مجالس الوحدات المحلية ، وهذا يؤكد أن النتائج الناجمة عن التشاور لا تعكس رأي أغلبية الفئات من السكان المحليين.

وفي استفتاء آخر أجري عن توجهات الناس حول عملية الدمج في بعض المدن البريطانية قبل الدمج وبعد الدمج بثلاث سنوات من تم طرح الأسئلة الآتيه:

- قبل حدوث الدمج ، هل كنت معارضا لعملية الدمج ، أم مع الدمج ، أو ليس لك رأي؟ .
- بعد ما يقرب من ثلاث سنوات من العيش في الدمج ،هل تغير رأيك؟ هل أنت معارض أم مؤيد للدمج . ويوضح الجدول رقم (6) أهم النتائج.

الجدول رقم (6)

استفتاء عن توجهات الناس حول عملية الدمج في بعض المدن البريطانية قبل الدمج وبعد الدمج بثلاث سنوات *

	المجيبين	موافق بقوة (%)	موافق (%)	لا رأي (%)	معارض (%)	معارض بقوة (%)
Belmont						
قبل	125	0.8	6.4	48.0	20.8	24.0
بعد	120	2.5	6.7	41.0	22.5	26.7
Port Stanley						
قبل	141	2.8	6.4	22.7	31.9	36.2
بعد	139	5.0	7.2	19.4	29.5	38.8
Yarmouth						
قبل	258	0.8	10.1	48.4	25.2	12.8
بعد	250	2.5	16.0	35.2	29.2	16.0

Chatham Kent						
قبل	385	6.2	8.8	31.4	29.4	24.2
بعد	380	7.1	20.5	21.6	27.4	26.1
City Of Kingston						
قبل	196	12.8	17.9	44.4	17.9	7.1
بعد	191	14.1	17.3	38.7	23.0	6.8
Kingston Township						
قبل	201	8.0	14.9	29.4	21.4	24.4
بعد	198	8.1	19.2	21.7	24.2	26.8
Pittsburgh Township						
قبل	158	6.3	10.1	19.6	27.2	36.7
بعد	156	7.1	12.8	18.0	26.3	37.8

*** المصدر : 55 Jefrson, k meniscipul amal gamations, 2005 form:**
http://www.waitakere.govt.nz/HavSay/pdf/royalcommission/7-literaturereview.pdf

ومن خلال استعراض التجارب المختلفة ، يلاحظ وجود علاقة طردية بين دمج الوحدات المحلية والتنمية السياسية والمشاركة الشعبية في بعض الأحيان ، وعلاقة عكسية في أحيان أخرى ، ومع اختلاف وجهات نظر الباحثين، فإن الظروف البيئية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية والسكانية وغيرها تسيطر على ارتفاع أو انخفاض نسبة المشاركة ، ولا يمكن تعميم النتائج على الإطلاق ، فعلى سبيل المثال ارتفعت نسبة المشاركة الشعبية والسياسية في أسكتلدا. وقد عزى ذلك بتوافق موعد الانتخابات البلدية مع انتخابات البرلمان ، أمّا ارتفاع نسبة المشاركة في تورنتو عما كانت عليه قبل الدمج فيعزى إلى تحمس الناس لتجربة الدمج الجديدة، وأن حالات الانخفاض في المشاركة كثيرة ومتعددة من خلال التجارب المختلفة ومرد ذلك لأسباب كثيرة ، ولا يمكن الجزم في المسألة فقد يكون السباق محموماً في دورة انتخابية وترتفع النسبة ، وقد لا يكون هناك تحمس لدى السكان فتنخفض النسبة ، ويرى الباحث أن الاتجاه نحو الدمج بالنسبة للوحدات المحلية قد يؤثر بطريقة إيجابية في النواحي المالية أو الخدمية أو حتى في النواحي البشرية لكن الدمج سيؤدي بالمحصلة إلى التقليل من سقف الديمقراطية والإقبال على المشاركة ، وكلما صغر حجم الوحدة المحلية أدى ذلك إلى ارتفاع المشاركة الشعبية، وتفعيل النشاط السياسي وتعزيز الدور الديمقراطي، وتواصل السكان مع صناع القرار المحلي، وإيصال أفراد من البيئة المحلية نفسها المحلية اقدر وأعرف بمشاكل

وحداتهم مما يسهم في تقديم خدمات بشكل أفضل، وأن معظم التجارب الدولية أثبتت انخفاض نسبة المشاركة بعد الدمج، والحالات التي أظهرت ارتفاع النسبة حالات محدودة وكانت لظروف خاصة.

المبحث الثالث

دمج الوحدات المحلية والأداء الاقتصادي والاجتماعي

تسهم الوحدات المحلية في إنعاش الحالة الاقتصادية على المستوى المحلي والإقليمي للدولة ، حيث يعُد التمويل المحلي من الأمور التي توليها الوحدات المحلية عناية خاصة حتى تستطيع القيام بمسؤولياتها بالطريقة التي تراها مناسبة، لما يترتب عليه من نتائج ذات تأثير في كيان تلك الوحدات . فالوحدة المحلية تعتمد على عدة مصادر في تمويلها أهمها إيراداتها الذاتية التي تجبى بواسطتها كالضرائب والرسوم وإيرادات المشاريع الإنتاجية، وإيراداتها التي تجبى بواسطة الحكومة المركزية ، ومن هذا المنطلق ، يلاحظ أن أبرز المشكلات التي تواجه الوحدات المحلية المشكلات المالية كونها تؤثر في فعالية المؤسسات بعامة والبلديات بخاصة ، وتعود هذه المشكلة إلى العديد من الاسباب منها: ضعف الجهاز المالي والإداري في إدارة أموال الوحدة المحلية ونقص الكفاءات المدربة والمتخصصة في الأمور المالية .لذلك لجأت العديد من الدول

إلـى العمـل علـى دمـج الوحـدات المحليـة فـي محـاولـة مـن هـذه الـدول للحـد مـن المشاكل المالية .

كذلك، فإن ظهور خدمات جديدة نتيجةً للتطور العلمي الذي يشهده العالم أدى إلى ازدياد التنافس بين الدول في تقديم الخدمات إرضاء لرغبة المواطنين ،الأمر الذي جعل الوحدات المحلية الصغرى غير قادرة على الوفاء بالتزاماتها الخدمية ، فقامت الحكومات في الدول المختلفة بتبني سياسة دمج الوحدات المحلية وصولاً إلى تقديم خدمات ذات كفاءة عالية وبتكاليف أقل ، فهناك ارتباط وثيق بين تحسين الأداء الاقتصادي والمالي وتقديم الخدمات بشكل أفضل من ناحية ودمج الوحدات المحلية من ناحية أخرى .

أولاً: دمج الوحدات المحلية والأداء الاقتصادي

سوف يتم الحديث في هذا المبحث عن تفاوت حجم نفقات وإيرادات الوحدات المحلية بموجب وعاء الإنفاق العام والإمكانات المتوفرة لها في مختلف دول العالم، وعلاقة دمج الوحدات المحلية بزيادة الموارد المالية وانخفاض التكلفة، وعلاقة دمج الوحدات المحلية بتحقيق الوفورات المالية، والعلاقة بين دمج الوحدات المحلية ونفقاتها وموازناتها.

حيث يُعد انخفاض مستوى الأداء الاقتصادي من أهم الأسباب إن لم يكن في مقدمتها التي تقف وراء اتجاه مختلف الدول نحو عملية دمج الوحدات المحلية خاصة في الدول النامية، ويعود ذلك إلى قلة الموارد المالية لتلك الدول وعدم قدرتها على توفير الدعم اللازم للوحدات المحلية ، ويلاحظ أن الدول تتفاوت في حجم نفقات وإيرادات الوحدات المحلية بموجب وعاء الإنفاق العام والإمكانات المتوفرة لها، حيث يبين الجدول رقم (7) إجمالي الإيرادات والنفقات على مستوى الحكومة المركزية في بعض الدول خلال الفترة من 2000 الى 2006 وفقاً للعملة المحلية لكل دولة من الدول المذكورة والتي تبين الاهتمامات الكبيرة التي تحظى بها الوحدات المحلية في الدول المتقدمة .

الجدول رقم (7)

إجمالي نفقات وايرادات الوحدات المحلية خلال المدة (2000-2006)*

الدولة	النفقات			الإيرادات		
	2000	2003	2006	2000	2003	2006
أستراليا#	16227	18967	23093	15080	17630	20506
بلجيكا*	15.67	19.03	21.05	15.17	18.62	20.22
تشيلى*	1313.59	1584.59	2060.12	1225.66	1485.06	1847.49
الدنمارك#	406298.9	464862.5	535699.2	400189.2	464662.3	539028.4
استونيا#	7742.5	11682	17385.6	7265.3	10899	15283
فنلندا#	23822	27154	32445	23038	27279	32269
فرنسا#	143265	164763	194741	128448	154030	183595
المانيا*	156.45	150.09	171.33	151.34	160.22	171.06
المجر*	1537.32	2457.05	2909.16	1666.22	2487.45	3006.38
ايسلندا#	79287.3	101928.7	161175.5	71298	99879	133118.2
ايرلندا#	12823.23	20171.03	12280.07	10633.67	16356.12	7963.45
اسرائيل#	31570	33296	37749	28835	32851	35528
ايطاليا*	165.97	193.81	213.13	158.02	188.05	219.57
لوكسمبرج#	1253.93	1483.26	1679.89	994.99	1171.44	1408.35

سويسرا*	65.66	78.58	82.22	64.63	77.85	81.68
النرويج*	234.6	222.46	274.43	230.3	227.16	263.66
البرتغال#	6504.61	8011.34	9388.19	5748.4	7106.08	8783.06
اسبانيا*	38.21	45.72	60.35	3397	42.12	55.03
السويد*	539.77	627.5	719.98	540.47	631.85	702.74
المملكة المتحدة*	99.84	143.85	169.22	98.64	132.35	161.82

* المصدر: government finance statistics (CD room march 2008, IMF) & government finance statistics (CD room march 2008, IMF)

البيانات الوارد في الجدول السابق تم تصنيفها وفقا للعملة المحلية لكل دولة. (* بالبليون - # بالمليون) ، تم اختصار عدد من الدول ودمج الجدولين في جدول واحد من قبل الباحث.

ويتضح من الجدول وجود اختلاف في إجمالي النفقات والإيرادات بالنسبة لدول العالم وهذا بدوره يعكس مؤشرات كثيرة خصوصاً في البلدان النامية التي تنخفض فيها إيرادات الوحدات المحلية، مما يؤدي إلى عدم القدرة على رصد المخصصات الكافية للقيام بالمشاريع الحيوية للمجتمعات المحلية، إضافةً إلى انعكاس العجز المالي على أداء الموظفين والخدمات بشكل عام.

وبناءً على ذلك، يتضح أن المشكلات التي تعاني منها الوحدات المحلية بشكل عام والوحدات المحلية الصغيرة بشكل خاص أسهمت في وضع قيود على عملية التطوير والبناء، وقد أثرت بشكل مباشر في مستوى الأداء والوفرة المالية ، إذ أنه كلما صغر الوعاء الضريبي أثر ذلك في الموارد المخصصة للوحدة المحلية، ومن هنا انبثقت فكرة دمج الوحدات المحلية والتي تعد خطوة مهمة في معالجة هذه المشكلات. حيث ينظر إلى الوحدة المحلية الكبرى كمكان جذب واستقطاب للبرامج الإنمائية في مختلف القطاعات لما لديها من قدرة على تهيئة المناخ والبيئة المناسبة ، فالوحدة المحلية الكبرى أقدر على إنشاء المشروعات العامة وتقديم الخدمات بشكل أفضل لتوافر الإمكانات المالية فيها ، فقيام مشروعات في الوحدة المحلية دون الحجم المناسب يصبح مرهقاً، ذلك أن المعدات المالية غالية الثمن والخبرات الإدارية مرتفعة التكاليف.

غير أن تكاليف الدمج دائماً مرهقة وكبيرة مما يرتب على الوحدات المحلية تقديم تضحيات في سبيل ذلك ، ويتضح ذلك من تجربة مدينة تورنتو الكندية التي كلفها الدمج عام 2000 حوالي (275) مليون دولار، ومن بين أبرز التكاليف رفع مستوى الخدمات وربط البيانات بين الوحدات المدموجة ، إضافة إلى زيادة في بعض البنود خصوصاً النواحي الاجتماعية ، وهناك من

يرى أن تكاليف اندماج البلديات الانتقالية تكون أعلى من المتوقع في أغلب الاحيان.

ويدافع المؤيدون عن فكرة دمج الوحدات المحلية، بإن الدمج من شأنه الإسهام في زيادة الموارد المالية، وأن هناك علاقة بين دمج الوحدات المحلية ونفقاتها وموازناتها، وبناء على ذلك، سوف يتناول الباحث الآراء المؤيدة لعملية الدمج .

1- علاقة دمج الوحدات المحلية بزيادة الموارد المالية وانخفاض التكلفة

إن زيادة الحجم تؤدي إلى تخفيض تكلفة الوحدة الإنتاجية الخدمية، وكذلك زيادة القوة الشرائية وأن الحجم الكبير يستوعب معدات وأفراداً أكثر تخصصاً مما يسهم في التنوع في الدخل لا يمكن أن يتأتى في ظل الحجم الصغير.

فالوحدة الكبرى لديها الإمكانات لاستيعاب المشاريع الإنتاجية ذات المردود المالي الكبير الذي يعزز من قدراتها المالية ، وأكدت بعض الدراسات أن الوحدة الكبرى تعتمد وبشكل متزايد على الإيرادات الذاتية التي تجبى بوساطتها ، كما ويتوفر بها جهاز مالي متخصص ذو قدرة عالية على إدارة الأموال من حيث التخطيط والتنظيم والرقابة ، ويتمتع بكفاءة عالية من خلال نظام الأولويات ودراسة البرامج وتحصيل الأموال المستحقة على المواطن ، وأن النفقات المتكررة تعتمد بشكل إيجابي على حجم الوحدة ، ووضع (إيراداتها / إنفاقها) المتكرر وبالتالي زيادة إمكانية اهتمام الوحدة بزيادة خدماتها للسكان المحليين.

ويرى بعض المختصين أن دمج الوحدات يساهم وبشكل رئيس في تحسين الأوضاع المالية ، وذلك لعدة أسباب أهمها:

أ)توافر جهاز مالي يتمتع بالقدر العالي من الخبرة والتخصص مما يعني الاستخدام الأمثل لموارد الوحدة المحلية.

ب) تحسن طرق جباية الأموال والديون المستحقة عن المواطنين، بسبب وجود جهاز مالي كفء .

ج) تحقيق وفورات إنتاجية تعزز من القدرة المالية الشرائية، فالدمج يعمل على إضافة مشاريع ذات قيم اقتصادية عالية ومردود مالي كبير ومناطق صناعية.

د) أن دمج الوحدات المحلية من شأنه اتاحة الفرص أمام القطاع الخاص والمستثمرين لإقامة مشاريع تنموية واستثمارية بكافة أنواعها، ويعمل على تحقيق مستوى أفضل في التنمية على المستوى المحلي والإقليمي، إضافةً إلى توفير جهاز اقتصادي متخصص يعمل في الحد من الإنفاق العشوائي

على المشاريع عديمة الجدوى، ويعزز من إنشاء المشاريع التي تعود بالنفع العام.

وقد ارتبطت أهداف الدمج بالإصلاح المالي في كثير من دول العالم ، على سبيل المثال كانت الأهداف المعلنة لبرنامج توحيد بلدية كوبيك (Québec) في كندا: عدالة النظام الاجتماعي (المالية والمساواة والعدالة الاجتماعية) ، ورفع مستوى الخدمات (نوعية الخدمات) والتضامن الاجتماعي (الوحدة الاجتماعية) وتقاسم الموارد والثروات وهذه الاهداف ترتبط بشكل مباشر مع نتائج كثير من الدراسات السابقة الشاملة للمشاكل البلدية.

وفي دراسة أجريت بالولايات المتحدة هدفت إلى التعرف على أثر الهيكل التنظيمي للوحدات المحلية في التطور الاقتصادي بعد تطبيق عملية الدمج، وذلك من خلال عمل مقارنة ضمن الوحدات المحلية المندمجة والوحدات المحلية غير المندمجة ، تبين أن الوحدات المحلية التي تم دمجها أي التي خضعت للإصلاحات سجلت أداء قوياً، وإشارات واضحة على قوة اقتصادية أكثر من تلك المناطق المتناثرة التي لم يطبق عليها الدمج، كما بينت أن توزيع موارد القطاع العام والنفقات التي خصصت بشكل عادل في المناطق للإصلاحات الهيكلية كان له أثر كبير في انتاجيتها وفعاليتها وساهمت في إصلاح أوضاعها المالية ، وهي النتيجة نفسها التي توصل لها الباحث (Condrey Stepen).

وقامت اليابان بإجراء عملية الدمج بهدف تدعيم سلطات البلديات الإدارية والمالية ؛ لتتمكن من أداء مهامها المختلفة حيث تقلص عدد البلديات ، ووجد أن الحكومة أصبحت أقدر مالياً على ممارسات نشاطها بعد عملية الدمج.

ويلاحظ أن بعض الباحثين عارضوا بشدة عبارة (الأكبر هو الأفضل) في الوحدات المحلية وأشاروا إلى أن الدمج لا يحقق بالضرورة نتائج إيجابية في الناحية المالية، وذلك كون النمو بعد الدمج في المناطق الريفية والمقاطعات يسير بشكل بطيء، ولا توجد علاقة منتظمة وواضحة بين حجم المجلس (مجلس محلي كبير مثلا) واستدامة النواحي المالية في المجلس على الأقل في حكومة جنوب أستراليا المحلية. وهذا الاستنتاج يقوض بشدة مطالبات دعاة دمج البلديات الذين يرفعون شعار 'الأكبر هو الأفضل(Bigger is Better) وهناك وسائل بديلة لتعزيز فعالية الحكومات المحلية الصغيرة ، والتي تنطوي على تقاسم الموارد والتحالفات الإقليمية مع السلطات المحلية، وأيضاً على الرغم من أن فكرة (الأكبر هو الأفضل) تمثل حجر الأساس في الحكم المحلي وشبه اتفاق بين الآراء في الولايات والأقاليم المحلية وصانعي السياسات الحكومية في أستراليا ألا أن دورات متعاقبة من نتائج الدمج في أستراليا على مر السنين قد

أضعفت هذه المقولة لدرجة الشك بها ، وتستمد هذه السخرية من خيبة أمل عميقة مما لاحظه العالم من نتائج برامج الدمج الفعلية ، فعلى سبيل المثال وعلى الرغم من المطالبات الكثيرة من أنصار الدمج في كل من جنوب أستراليا وفيكتوريا كانت النتائج الاقتصادية لهذه البرامج مخيبةً للآمال ، ففي حين أعلنت الحكومة أن عملية الإصلاح في فكتوريا من شأنها أن تولد وفورات في التكاليف المباشرة بحدود (20%)، كانت النتيجة الفعلية للوفورات (8.5%) فقط.

وكذلك بالنظر إلى النتائج المخيبة للآمال في كثير من الوحدات المحلية الأسترالية بعد الدمج، لم تعد الحكومات مقتنعة بأن الدمج يمثل وسيلة فعالة لتحسين أداء المجلس البلدي ، حيث أصبح الشك في الأداء على نطاق واسع بعد الدمج ، فمثلاً وبعد أن عقدت حكومة نيو ساوث ويلز(NSW) لجنة للتحقيق في الهيكل الأمثل للوحدة المحلية في منطقة سيدني (Sydneymetropolitanarea) أشار المفوض (Kevin) بأن فوائد الدمج التي كانت مستمدة من الأدلة التجريبية كانت موحية وليست قاطعة، وفي تحليل كل من التجارب الدولية والتجربة الاسترالية في الإندماج البلدي ، وجد أن توقعات العوائد المالية بعد الدمج كانت قليلة ، إلا من حيث قدرة الحكومة المحلية في نطاق الاقتصادات وأيده في ذلك (Katsuyama) و(Bish).

وقد قدم (Percy Allan) حجة قوية بأن أستراليا على المستوى الإداري لديها الكفاءة والفعالية في مجالسها المحلية، ولا يعود السبب في ذلك إلى كونها كبيرة، حيث أشارت بعض الأدلة العملية إلى أن الحجم الكبير ليس بالضرورة هو الأفضل.

2- علاقة دمج الوحدات المحلية بتحقيق الوفورات المالية

تظهر العلاقة بين دمج الوحدات المحلية، وتحقيق وفورات الحجم بشكل كبير من خلال التجارب الدولية ففي أستراليا ، تم التخلص نسبياً من المشاكل المالية التي تعاني منها الوحدات المحلية بعد عملية الدمج، حيث أجريت دراسة عن عوائد الدمج المالية في ولاية تسماينا ، وخلصت إلى أنه تم تحقيق وفورات إنتاجية بلغت (15%)، وارتفاع في إيرادات هذه البلديات المندمجة بنسبة عالية عما كانت عليه قبل الدمج.

ويعُد أحد الأهداف المهمة لعمليات الدمج تحقيق المساواة في معدلات الضرائب وتوزيع التكاليف الحقيقية لخدمات الوحدات المحلية في المناطق بطريقة تدريجية وأكثر إنصافا. والحديث لم ينقطع عن الوفورات المرتبطة

بتقليص عددالمسؤولين المنتخبين، ولكن هذا فقط جزء من دوافع الاندماج في النواحي المالية.

ويلاحظ أن مسألة وفورات الحجم في مجال الوحدات المحلية المندمجة حجة مهمة تثار دائما عند مناقشة دمج الوحدات المحلية في أستراليا ويظهر ذلك عند تحليل مزايا الإندماج الواسع من قبل الوحدات، وهذا الإجراء ذو ميزة إيجابية بمقارنة الاوضاع الحالية مع السابقة ، ذلك أن عدد السكان دائماً في زيادة في حين أن ظروف الانتاج لا تتغّير إلى حد كبير. غير أنه تبين في دراسة استطلاعية أجريت بعد أربع عمليات من الاندماج بعدم وجود دليل على زيادة وفورات الحجم، بالمقارنة مع المستوى السابق لعمليات الاندماج ومتوسط الانفاق الحالي في البلديات أكثر من ذي قبل.

وعند تقييم التجربة الأسترالية، فإن الأدلة على وفورات الحجم في الخدمات البلدية كانت كما يلي:

- بالنظر إلى النتائج المختلفة والأدلة التي توصلت إليها التجارب السابقة ، هناك عدم اليقين بشأن ما إذا كانت وفورات الحجم موجودة أم لا في الوحدات المدموجة كما يؤيد البعض ذلك.
- العمل كان تقريباً بشكل موحد بين البلديات ، وبالتالي لم يتم قياس وفورات الحجم بالشكل المطلوب .
- من منظور السياسة العامة، لا توجد أدلة صارمة على وفورات كبيرة في نطاق تقديم الخدمات.

ويلاحظ أن التجربة الكندية تعد فريدة من نوعها ، فعندما تم دمج تورونتو في عام 1998 تمت دراسة وفورات الدمج ضمن الخطة السنوية لتخفيض النفقات حيث كان الهدف الأول خفض موازنة الدمج والبالغة (1.5) مليار بنسبة (10 %) والتي كانت تدعم من الضرائب بشكل كبير وتم استبعاد النفقات للبرامج التي سبق دمجها في إطار بلدية مدينة تورونتو الجديدة وتتألف هذه النفقات من (73 %) من ميزانية التشغيل في المدينة الجديدة .

وحدد الهدف الثاني في توزيع قيمة الوفر والبالغ (173 مليون دولار في الميزانية) على خدمات مثل المياه ، المياه المستعملة.......الخ ، ولذلك فإن الهدف السنوي لمجموع التخفيضات في التكاليف بلغت (167.3) مليون دولار. وكما هو واضح في الجدول رقم(8)

الجدول رقم (8)

الوفورات التي تم تحقيقها من الاندماج في مدينة تورونتو حتى كانون الأول / ديسمبر 2000 (بملايين الدولارات)*

الوفورات والتكاليف وفورات سنوية	مجال الايراد أو تخفيض التكاليف
	136.2 مليون دولار زيادة حصيلة الضرائب
	17.3 مليون دولاردعم
	0 من وفورات الكفاءة
المجموع الكلي	153.5 دولار في السنة
التكاليف السنوية	153.5 / من مستويات خدمة الاندماج
	29 دولارا من تكاليف التمويل السنوية (لمدة عشر سنوات)
	182 دولار /التكاليف السنوية الكلية
	75 مليون دولار من تكاليف الموظفين الخروج
	5 دولارت من تكاليف إعادة تدريب
	83 دولارا من تكلفة المعلومات التجارية
	82 دولارا من مرفق توطيد وتعديل التكاليف
	30 دولارا من التكاليف الأخرى
الوفر التراكمي السنوي حتى عام 2000	333 في السنة

- **المصدر :**

http://www.econ.yorku.ca/research/workingPapers/working_papers/CambrdigePaper1.pdf.

يتبّين الجدول السابق أن مدينة تورونتو الكندية تمكنت من تحقيق وفورات في التكاليف حتى نهاية عام 2000 ، حيث حققت وفورات سنوية قدرها (136.2) مليون دولار من برامج ضريبة الأملاك ، و(17.3)مليون دولار على شكل دعم حتى نهاية عام 2000، والوفورات الإجمالية السنوية التي تحققت بحلول عام 2000 كانت (153.5)مليون دولار. والوفورات التراكمية من عام 1998 إلى عام 2000 كانت الوفورات (305) مليون دولار.

ويتم احتساب الوفورات بطريقة صافي زيادة الإيرادات والخدمات والرسوم المفروضة على المستفيدين. وهي تقديرات لا تأخذ في الاعتبار تكاليف عملية الدمج التي يتم بحثها بعد الدمج . بالإضافة إلى أنها لا تشمل تكاليف انخفاض مستويات الخدمة المقدمة للسكان مقارنة مع ما كانوا يتمتعون به من خدمات قبل الدمج، وأنها تهتم فقط بقياس صافي الفرق بين الإيرادات الكليّة وزيادة التكاليف من الدمج.

وقد لاحظت بعض الدول بعد عملية الدمج عدم تحقيق الوفورات المتوقعة. فعلى سبيل المثال، توقعت سلطات جنوب أستراليا أيضاً وفورات بنسبة 17.4% ، ولكن في الواقع تم تحقيق 2.3 % ، وينبغي أن يضاف لذلك أن الوفورات المحققة لا تأخذ في الاعتبار التكاليف الضخمة والغير مباشرة بسبب الدمج ، مثل انخفاض النشاط الاقتصادي وانخفاض العمالة في المناطق الريفية والإقليمية.

3- العلاقة بين دمج الوحدات المحلية ونفقاتها وموازناتها

إن عملية الدمج من شأنها أن تزيد في نفقات الوحدات المحلية، وقد ينعكس ذلك على طبيعة الخدمات، من حيث دخول خدمات جديدة أو لجوء بعض الدول إلى تخفيض الخدمات من أجل تلافي المشكلات المالية .

ومن أجل توضيح ذلك، وعلى سبيل المثال في كندا وفي مدينة (أونتاريو) وعند قيامها بإصلاح نظام ضريبة الأملاك الذي بدأت به عام 1998 تم تقييم نظام موحد على أساس القيمة الحالية (مماثلة لقيمة السوق) ونفذ على نطاق المقاطعة ووجد أن التغيير في نظام التقييم في حد ذاته أسفر عن تغييرات كبيرة في الأعباء الضريبية بين فئات المواطنين، وأدخلت سلسلة من سياسات الضرائب وتغييرات في عملية الإصلاح المحلي.

وبدأت حكومة المقاطعة لمدينة تورونتو في تموز 1995 إعادة توزيع النفقات بين بنود الموازنة حسب متطلبات التنمية ، ومع ذلك فإن الأثر الكامل لم يظهر حتى عام 1998. وتبدو المشاكل التي تواجهها المدينة موضحة في الجدول (9)، حيث تظهر البيانات الواردة في الجدول الميزانية السنوية الصافية للنفقات لمجموعة مختارة من برامج الخدمات الاجتماعية.

الجدول رقم (9) صافي النفقات في الخدمات الاجتماعية قبل وبعد الدمج(بملايين الدولارات)*

مليون دولار	موازنة فعلية 97	موازنة فعلية 98	موازنة فعلية 99	موازن فعلية 2000	موازنة فعلية 2001	الموازنة المعدلة 2002	الموازنة المتمدة 2003	98/بعد النقل	بعد النقل 99	2000 بعد النقل	2001 بعد النقل	بعد النقل 2002	بعد النقل 2003
خدمات الاطفال	41.3	32.5	41.5	52.8	57.3	61.2	62،4	78،7	127.7	127.2	108،5	106.8	102،0
الرعاية الطويلة الأجل ودور المسنين	23،2	23،2	14.8	18،2	20،8	28.6	28.2	100،0	63.8	123،0	114،3	137.5	98.6
الملاجئ ، ودعم الإسكان	14،2	273،4	271،30	252.9	270.9	268،9	274	19254،	99،2	93،2	107،1	99.3	101.9
المكتبة	107.8	104.5	97،90	105،1	110،3	116.8	121.8	96.9	93.7	107،4	104.9	105،9	104،3
الصحة العامة	47.1	83.5	49.6	56.5	60.2	65.2	69،6	177.3	59،4	113.9	106.5	108.3	106،7

غيرها من الخدمات الاجتماعية	16 2.6	281. 1	255، 27	257، 00	230، 70	230، 80	230	172. 9	90.8	89.8	100. 7	100، 0	99.7
المجموع	39 6.2	798، 2	730، 37	،742 50	750، 20	771، 50	786، 00	201، 5	91،5	101. 7	101. 0	102. 8	101. 9

* المصدر :

Jona, H municipal consolidation from:

http://www.econ.yorku.ca/research/workingPapers/working_papers/CambrdigePaper1.pdf

ويبين الجدول أعلاه أثر الزيادة في النفقات لعام 2003 في العمودين من (8 إلى 13)، حيث إن العمود رقم 8 أوضح أن صافي النفقات على الخدمات الاجتماعية لبرامج مختارة زاد أكثر من الضعف بين 1997 (قبل الدمج) وعام 1998(بعد الدمج) ، وأن المدينة الجديدة شهدت زيادات كبيرة في التكلفة مقارنة مع 1997 في الملاجئ ودعم الإسكان والصحة العامة والمساعدة الاجتماعية. ومن يناير 1997 إلى مارس 2000 ، تم إجراء تسعة عشر تعديلاً في الموازنة استجابة لحاجات البلدية كانت بعض التغييرات زيادة في النفقات من حين إلى آخر خصوصاً بعد عام 1998 أي بعد الدمج ، وقد خفضت بعض الخدمات المقدمة للمواطنين لترشيد النفقات عام 1998، ولكن الإنفاق على الرعاية الاجتماعية والإسكان الاجتماعي والمواصلات وخدمة المرور العابر ازداد بشكل ملحوظ بين كل بلديات منطقة تورونتو الكبرى (Greater Toronto Area GTA).

ويبين العمود رقم 9 من الجدول السابق أن المدينة بدأت في التكّيف مع البيئة المالية الجديدة بين عامي 1998 و 1999 ، وتظهر البيانات زيادة في التكاليف في بعض الخدمات الاجتماعية مثل خدمات الأطفال. وتراجع الإنفاق على معظم الخدمات الأخرى باستثناء خدمات الصحة العامة ، ونتيجةً لهبوط معدلات البطالة وتحسن الاقتصاد الكندي تم تخفيض المساعدات الاجتماعية في الإنفاق . وقد زادت معظم نفقات الخدمات الاجتماعية في تورنتو بكندا بين عامي 1999 و2000، وكانت الزيادات مترتبطة باستمرار زيادة المخصصات في الموازنة وزيادة تكاليف تقديم الخدمات، وكذلك حدوث تخفيض في نفقات مهمة في ميزانية عام 1999 ، ونتيجة لذلك فقد انخفضت معظم نفقات الخدمات الاجتماعية المدرجة في الميزانية بشكل كبير. ومنذ عام 1999 ارتفعت تكلفة الخدمات الاجتماعية إلى حد ما ولكن ليس بدرجة كبيرة.

أما الجدول رقم (10)، فإنه يبين زيادة النفقات بين عام 1997 إلى عام 1999 بين مقاطعة أونتاريو(ontaryo) وبين تورنتو(GreaterToronto AreaGTA)

الجدول رقم (10)

زيادة النفقات من عام 1997 إلى عام 1999

بين مقاطعة(أونتاريو) وبين (تورنتو)*

مليون دولار	موازنة المقاطعة 97	موازنة البلدية المنقحة 98	التقدير نهاية عام1999	الميزانية التقديرية في نهاية السنة

				2001
تكاليف التشغيل	50	693،3	601.4	594.7
المدارس	0	-573،2	-573،2	-565،2
صافي تكاليف التشغيل	0	120،1	28.2	29.5
تكاليف رأسمالية	0	180	180	247
المجموع	50	301.1	208.2	276.5

المصدر : *J.Kusher, municipal amalion Canadian Journal of Political 2002.Vo, . 32, issue3, p.280

ويشار إلى أن مدينة تورنتو في الأعوام (1998 و 1999 و 2000) توقفت عن زيادة نسبة ضريبة العقارات السكنية، وتم تعويض ذلك التوقف من خلال دافعي الضرائب والمنح وزيادة الاقتراض ، وفي عام 1998 حصلت المدينة على منحة تبلغ (50) مليون دولار للمساعدة في تمويل زيادة النفقات ، ثم حصلت المدينة أيضاً في عام 1999على قروض بمبلغ (100) مليون دولار من المقاطعة ، وسددت المدينة في عام 2000 ديوناً بلغت (200) مليون دولار، بعد ذلك طورت المدينة طرق الحصول على الأموال، وذلك من خلال بيع السندات في سوق رأس المال وقد تم ذلك في عام2001.

ولكن السؤال يكمن في ماهية الطريقة الافضل للاقتراض ؟ هل يكون بتمويل النفقات الرأسمالية ام التشغيلية ؟ غير أن قانون المقاطعات والبلديات أجاز الأقتراض لتمويل رأس المال وفي عام 2001 تم اقتراض مبلغ (247) مليون دولار لتمويل النفقات الرأسمالية ، وبلغت تكاليف خدمة الدين (40) مليون دولار في السنة حيث شّكلت هذه الخدمة ضغطاً على ميزانية المدينة ومستقبلها، ذلك أن مشاكل المدينة المالية تتعلق بزيادة النفقات ، وفي الحقيقة يلاحظ أن ميزانية المدينة التشغيلية قد زادت بها الإيرادات من ضريبة الأملاك وغيرها من الرسوم في ميزانيات (1998 ، 1999 ، 2000 ، 2001 ، 2002، 2003) وهذا دليل قوي أن المدينة في حالة تحسن من الناحية المالية.

أما قانون بلدية أونتاريو فإنه لم يُعط الحق للوحدة المحلية بالاقتراض من سوق رأس المال لتمويل العجز في الميزانية التشغيلية ، والخيار أمام المسؤولين في الوحدات المحلية يتمثل إما في الاقتراض من المقاطعة ، ورفع الضرائب على الممتلكات ورفع الرسوم المفروضة على المواطنين ، أو التخفيض من مستويات الخدمة، ففي ميزانية عام 2003 قررت مدينة انتاريو المحافظة على مستوى الخدمات عند مستوى 2002 وذلك عن طريق استخدام النفقات الفعلية في عام 2002 و 2003، ومن أجل ذلك تم رفع الضرائب على العقار السكني بنسبة 3 ٪، والاعتماد على بعض فائض الأموال ، وهناك خيارات أخرى لحل

مشاكل المدينة المالية تتمثل في الحصول على منح من المقاطعة والحكومة الفيدرالية ، ويمكن إدخال تغيّرات على الموازنات حسب الحاجة ، وبما أن تكاليف العمالة في المدينة في ارتفاع مستمر بسبب الأجور، أما إذا لم تحصل المدينة على المساعدات المالية من المقاطعات الاتحادية والحكومات تلجأ مدينة انتاريو إلى تخفيض مستوى الخدمات ورفع الضرائب كلما دعت الحاجة.

ومما سبق، يلاحظ أن مقولة (الأكبر هو الأفضل) للوحدات المحلية من الناحية المالية والاقتصادية تتأرجح بين مؤيد ومعارض ، وأن الأسباب الرئيسة التي تكمن وراء الاندماج تركز على النواحي المالية في الباب الأول ولم تؤكد التجارب أثراً أيجابياً مستقراً للدمج من الناحية المالية ، وكذلك يلاحظ أن هناك تكلفة باهظة تترتب على الوحدات المحلية نتيجة القيام بعمليات الدمج، وبالتالي الأثر المالي للدمج يجب أن يبحث بعد مضي مدة كافية على استقرار الوضع المالي للوحدات المدموجة .

ثانياً : دمج الوحدات والأداء الاجتماعي

أدى التقدم العلمي والتكنولوجي وثورة الاتصالات إلى ظهور خدمات جديدة شملت جميع مناحي الحياة ، وكان على الوحدات المحلية كغيرها من القطاعات الخدمية مواكبة هذا التقدم من خلال إدخال خدمات جديدة ، مثل حوسبة أعمال الوحدات المحلية والاهتمام بالبيئة والطرق الحديثة والاهتمام بالحدائق والمتنزهات وتأهيلها بأندية مناسبة ومكتبات أطفال، وتوفير مراكز المعلومات ومراعاة كبار السن بما يتناسب وما يشهده العالم من تقدم سريع، إضافة إلى ذلك فإن الظاهرة الأخرى التي رافقت التقدم السريع بروز ظاهرة المدن الكبرى غير المخطط لها نتيجة التوسع العمراني وبما صاحب هذه العمران من مشاكل عديدة. إن توفير الخدمات العامة في الوحدات المحلية يخدم المجتمع ويزيد النمو. وذلك للدور التنموي الكبير الذي تضطلع به البلديات في الدول المتقدمة وحجم الوظائف التي تلقى على عاتقها مما يمنحها دوراً محورياً في النشاطات الاقتصادية والخدمات الإدارية وخدمات الحكومة المحلية. وفي نهاية المطاف، فإن الأدوار الرئيسة للوحدات المحلية تكمن في توفير الخدمات ذات الجودة العالية للمجتمعات المحلية ضمانةً لحدوث التنمية في المستقبل، لكن في ظل عجز الوحدات الصغرى عن أداء الخدمات بالشكل المطلوب وعدم الكفاءة في إدارة البلديات وتنظيمها، وارتفاع تكاليف الخدمات " واختلاف الاتجاهات لدى القيادات البلدية وما ينتج عنه من قيود كبيرة على التعاون بين البلديات، وإعمالاً لإرضاء متلقي الخدمة من المواطنين الذين تزداد مطالبهم يوماً بعد يوم توجهت بعض الدول إلى القيام بعمليات الدمج مبررة ذلك بعدة أسباب أهمها:

- يعمل الدمج على إنشاء منطقة متكاملة الخدمات تنتهج العدالة في توزيع الخدمات وشموليتها، لكي تصبح مركزاً تنموياً شاملاً .
- يؤدي الدمج إلى تطوير الخدمات للمواطن وتقديمها بأقل التكاليف ويؤدي باستخدام الأساليب الحديثة والتقنية العالية .
- يعمل الدمج على إيجاد الوفرة المالية التي من شأنها أن تؤدي إلى زيادة الإنفاق على الخدمات المقدمة للمواطن وتحسينها.

ويلاحظ أن أثر الدمج على الناحية الخدمية يتمثل في تحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية في تقديم الخدمات ومتطلبات التنمية ، ويؤدي إلى تطابق أفضل في الخدمات الحكومية (جودة و تماثل) وسوف يتم الحديث عنها بشيء من التوضيح:

أ) المساواة والعدالة في تقديم الخدمات ومتطلبات التنمية

يؤدي الدمج إلى توافر المزيد من المساواة والعدالة في تقديم الخدمات على المستوى الإقليمي ، من حيث ضمان العدالة في توزيع الخدمات والتنمية عبر المنطقة، إضافة إلى المزيد من الاتساق والعدالة في التنمية ، فالوحدة الكبيرة تستطيع التعامل مع المناطق التي تشهد نسبة نمو مرتفعة ، في حين يكون من الصعب على الوحدة الصغيرة التعامل مع الضغوط الناجمة عن التنمية السريعة، والوحدات الكبيرة تملك الإمكانية الكبيرة في الرقابة على العمليات ، ولديها المزيد من الموظفين المتخصصين للتعامل مع هذه القضايا. وأخيراً التطابق في الاتجاهات الديموغرافية والأعمال التجارية . فالاتجاهات الديموغرافية والأعمال التجارية تركّز على السّكان والأنشطة التجارية في المراكز الإقليمية والمراكز الحضرية، ويعكس ذلك زيادة التركيز على الخدمات والمعارف والاقتصاد ، والكفاءات التي اكتسبتها من تحسين النقل وربط المعلومات والبيانات.

ب) تطابق أفضل في الخدمات الحكومية

يؤدي دمج الوحدات المحلية إلى زيادة حجم عمليات المجلس المحلي ، وتميل الوحدة الكبيرة إلى توفير العديد من الخدمات الحكومية المحلية، وإلى تنظيم عالي المستوى على الصعيدين الإقليمي وغير الإقليمي، وهذا بدوره يولد الكفاءة والتفاعل والمزيد من الأرباح ، والمزيد من الديمقراطية والمشاركة الشعبية . وزيادة عمليات النطاق الاوسع (في الوحدات المحلية الكبيرة) ما يجعل خدمات الوحدات المحلية أكثر إدامة لأطول فترة ويزيد في دور الوحدات المحلية .

ويرى تقرير لخبراء الدمج في نيوزيلندا ، وأستراليا (وعلى الأخص فيكتوريا وتسمانيا- Victoria and Tasmania) ، وبريطانيا وكندا (نوفا سكوتيا

وخاصة اونتاريو- especially Nova Scotia and Ontario) ، الذي صدر مؤخرا حول تقيّيم نتائج برامج دمج الوحدات المحلية أن الكثير من النتائج حول مخرجات الدمج أثبتت أن كفاءة تقديم الخدمات البلدية العامة إلى حد ما لا تتطلب وجود بلديات كبيرة. ويرى الباحثون أن الدراسات حول الدمج ما زالت مستمرة إلى الآن والنتائج لا تتسم بالثبات ، ويعود ذلك لعدة أسباب ، ولعل من أهمها: البيئة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية ، وطبيعة القائمين على تنفيذ برامج الدمج فلاعجب أن تنجح تجربة الدمج في مكان وتفشل في مكان آخر . ولقد قامت العديد من الدول بإجراء عمليات دمج الوحدات المحلية وصولاً إلى تقديم خدمات أكثر كفاءة وفاعلية، وإعمالاً لإرضاء المواطنين ، وقد يكون هناك فوائد من إجراء التغييرات في الوحدات المحلية بما فيها الدمج في بعض الحالات ، بينما يكون الخيار في حالات أخرى الحفاظ على الوضع الراهن.

ويلاحظ بعد إجراء عملية الدمج الاختلاف في الخدمات التي تقدمها الوحدات المحلية عما كانت عليه قبل الدمج . ففي الولايات المتحدة الأمريكية وتحديداً في ولاية تكساس، تبين التأثير الكبير على الخدمات المقدمة للمواطنين بعد دمج البلديات ، فيلاحظ أن أهمية (دافعي الضرائب) في المدن الكبيرة بعد الدمج تأثرت من حيث حجم الضرائب وحجم الخدمات وبالتالي ازدياد أعداد المواطنين المستفيدين، فعلى سبيل المثال: فإن النشاطات الأساسية كتسليم البريد لا يمكن توافرها بالشكل الصحيح إلا إذا توافرت خدمات الشوارع مثلاً ، فاقتصاد مدينة مثل تكساس قد ينهار بدون استثمارات مالية في النواحي الاقتصادية . وتهتم جيمع الولايات بضرورة توزيع المكاسب المتأتية من التنمية على أنحاء البلدية أي أن دافعي الضرائب في المركز يساعدون الأطراف في التنمية ، ومن هنا تاتي أهمية الدمج في المساعدة على رفع سوية الخدمات المقدمة للمواطنين في المدن التي تم دمجها . فعلى سبيل المثال، كل الولايات ذات العدد السكاني الكبير تمنح جزءاً من الدخل على ضريبة الغازولين إلى المدن للمساعدة في بناء وصيانة الشوارع، والعديد من الولايات تشترك في دخل تسجيل العربة أو ضريبة مبيعات السيارات.

أما في منطقة كوبيك(Québec) بكندا فقد كانت التجمعات البلدية صغيرة جدا ، ونظراً لمتطلبات المنافسة العالمية في التجارة والعمالة وتقديم الخدمات والعدالة الاجتماعية ، تدخلت حكومة المقاطعة لتقليص أعداد الوحدات المحلية، وبالتالي تقليص عدد المسؤليين المنتخبين . وقامت حجج المحللين لدعم الحكومة في خطواتها نحو الدمج، لأنه يؤدي إلى المزيد من الكفاءة في تقديم الخدمات بسبب وفورات الحجم الناجمة عن عمليات الاندماج.

وقد كانت الأهداف المعلنة لبرنامج دمج البلديات مدينة كوبيك(Québec) في كندا: تحقيق العدالة في النظام الاجتماعي (المالية والمساواة والعدالة الاجتماعية)، ورفع مستوى الخدمات (نوعية الخدمات)، والتضامن الاجتماعي

(الوحدة الاجتماعية) وتقاسم الموارد والثروات ، وهذه الأهداف مشابهه بشكل كبيرمع (نتائج كثير من الدراسات السابقة للمشاكل البلدية وعلى النقيض من هذه) فإن أهداف إصلاح البلديات المجاورة والدمج في أونتاريو (Ontario) حيث إن "الهدف العام هو تخفيض حجم الحكومة". ولقد قامت عمليات الاندماج على سياسات توزيع المرافق والدوائر في البلديات والمناطق، كما يمكن ملاحظة ذلك من خلال التوزيع الوظيفي للسلطة بين أرجاءالمقاطعة والبلديات والدائرة الجديدة ، بحيث أوجدت تركيبة جديدة من المؤسسية يتم فيها توزيع مكتسبات التنمية على كل المرافق بهدف استفادة المناطق في الأطراف من فوائد الدمج.

وقد أظهرت نتائج استطلاعات الرأي بعد دمج الوحدات في مدينة مونتريال تخصيص ذات المبالغ في الموازنة لإزالة الثلوج التي كانت تخصص قبل الدمج ، ووجد أن المواطن لم يلمس تغير سلبي في الخدمة، بل تم الحفاظ على مستوى الخدمات المقدمة قبل عملية الدمج.

وشكل تجمع تورنتو مع بلدية هاميلتون (Hamilton) وينتوورث (Wentworth) في كندا أهمية كبيرة لدعم خدمة المواصلات والمرور العابر ، وفي سبتمبر 2001 أعلنت المقاطعة برنامجاً لتحسين وتوسيع البنية التحتية للمقاطعة ، وكان البرنامج يرتكز على توفير الأموال اللازمة لتحسين وتوسيع نطاق النقل العام،و الاهتمام بشبكة الطرق ، والكليات والجامعات ، والمرافق الثقافية والمراكز المجتمعية.

هذا وتشمل التكاليف السنوية للاندماج في مدينة تورنتو الكندية ثلاث مجموعات من التكاليف : مساواة الخدمات ، والمساواة بين الأجور والمرتبات ، وتكاليف خدمة الدين السنوية . وبالنسبة لمساواة الخدمات يلاحظ أن المدينة الجديدة ترغب في تحقيق المساواة في الخدمات مثل رسوم جمع النفايات وإعادة تدويرها ، وخدمات فصل الشتاء ، والصحة العامة ، والحدائق والترفيه ورسوم مستخدميها ، والشوارع ورسوم مواقف السيارات ، وهذه الخدمات الخمسة يوجد بها اختلافات كبيرة وعندما تمت عملية الدمج منعت زيادة رسوم هذه الخدمات نظراً للقيود المالية التي تواجهها المدينة الجديدة.وقد أجريت دراسة استقصائية حول كفاءة الخدمات البلدية في مدينة انتاريو بكندا واحتوت على أسئلة مفصلة لمعظم مجالات الخدمات البلدية ، وطلب من المواطنين في كل منطقة إبداء الرأي حول التغُّير الذي حدث في تقديم الخدمات، سواء كان إيجابياً أو سلبياً أو أن الخدمات بقيت كما هي ، وكانت النتيجة كما هو موضح بالجدول التالي:

الجدول رقم (11)

استفتاءحول كفاءة الخدمات البلدية في مدينة انتاريو بعد الدمج*

الخدمة	سيئة	بقيت كما هي	افضل	محايد
حدائق وملاعب	%23	%67	%4	%6
خدمات مكتبية	%12	%73	%10	%6
برامج الترفيه	%23	%68	%4	%5
خدمات النقل (مترو)	%18	%62	%7	%13
خدمات الطرق	%49	%45	%6	%1
ازالة الثلوج	%46	%48	%5	%1
خدمات المطافىء	%6	%90	%4	%1
النفايات	%21	%32	%47	%1

*المصدر: J. Kucher, municipal amalgamation Canadian Journal of Political, Vol, 3-2, issu 3, 2002. P. P 223,

ويلاحظ من خلال الجدول أعلاه أن وجهات نظر السكان اختلفت حول خدمات البلدية من حيث تحسنها وزيادتها بعد الدمج ، حيث أبدى (49%) من العينة المبحوثة أن خدمات الطرق سيئة في حين يرى (47%) من المبحوثين أن خدمات النفايات قد تحسنت بشكل ملحوظ بعد الدمج، في حين يرى (90%) من العينة المبحوثة أن خدمات المطافي بقيت كما هي:

وقد جرى استفتاء آخر لنفس المدينة حول الدور الذي يقوم به القائمون على البلديات بعد الدمج في تقديم الخدمات كانت الإجابات كما هو موضح في الجدول رقم (12)

الجدول رقم (12)

مستوى القائمون على البلديات في تقديم الخدمات(*)

الخدمة	موافق بشدة	موافق	محايد	غيرموا فق	غير موافق بشدة
المجلس يتعامل مع القضايا الهامة التي تهم السكان والموارد البشرية	%1	%16	%43	%30	%10
السيطرة على النفقات	%2	%21	%37	%28	%12

خدمات دفع الظرائب جيدة ويتعاون الموظفون مع المواطنين	%2	%12	%30	%36	%20
القيادة المحلية قوية وتدير الموظفين بكفاءة	%2	%20	%32	%27	%17
أعضاء المجلس البلدي يعرفون خدمات البلدية والموظفين	% 2	% 5	% 29	% 51	%14

*المصدر: J. Kucher, municipal amalgamation Canadian Journal of Political, ,Vol, 3-2, issu 3, 2002. P. P 226

ويتضح من الجدول رقم (12) ردود المواطنين على هذه الأسئلة حول المطلوب من المجلس ورئيس البلدية في التعامل مع القضايا التي تهم المواطنين في المنطقة والسيطرة على النفقات ، وتحصيل مستحقات الضريبة والقيام بدور القيادة للمنطقة بكاملها وقد كانت معظم الإجابات محايدة حيث تراوحت مابين (29%) و (43%)، في حين أجاب (51%) من المبحوثين بعدم الموافقة على السؤال الأخير حول(معرفة أعضاء المجلس البلدي بخدمات البلدية والموظفين).

وفي اليابان، فقد كانت الغاية من الدمج في مجال الخدمات ، توسيع المناطق السكنية لكل وحدة محلية ، وزيادة فرص الحصول على الخدمات الإدارية، مثل عدادات المياه ، والاستخدام الأفضل للمرافق البلدية العامة. من خلال تطوير وتحسين وتنويع الخدمات الإدارية وتنفيذ الخدمات الخاصة والمتطورة التي كانت غير ممكنة في السابق.

وبالإنتقال إلى ولاية فيكتوريا الأسترالية فقد أجريت دراسة لقياس مدى تأثير الدمج في تحسين الخدمات عام 1996 بعد تطبيق عملية الدمج حيث تم استطلاع آراء مبحوثين في (43) مجلساً محلياً تابعاً لولاية فيكتوريا، وقد بينت الدراسة أن أثر الدمج في خدمات الشباب بقي كما هو، وأن (50) مبحوثاً من عينة الدراسة ذكروا أن الدمج عمل على زيادة الميزانية، وخلق فرص وظيفية لبعض المراكز، أما فيما يتعلق بأثر الدمج على مستوى وفاعلية الخدمات فظهر أن (20%) من الإجابات ترى أن فاعلية الخدمات بقيت كما هي، و(12%) من الإجابات ترى أن فاعلية الخدمات قد زادت، و(10%) من إجابات المبحوثين يرون أن مستوى الخدمات قد انخفض عما كانت عليه قبل الدمج.

وقد توصلت الدراسات التي أجريت في أمريكا إلى أن الدمج خلق علاقات تعاونية بين الوحدات المحلية والسكان في تقديم الخدمات بشكل أفضل، فقد أجريت دراسة في ولاية كاليفورنيا الأمريكية هدفت إلى معرفة الأدبيات ذات الصلة بالعلاقات التعاونية بين الوحدات المحلية، والقوانين المتعلقة بها شملت

(448) مبحوثاً من مختلف المدن المندمجة. وأبرزت وثائق تبين أنواع الجهود التعاونية المشتركة بين الوحدات المحلية في ولاية كاليفورنيا، وتبين أن (39%) من المبحوثين اجابوا بدخولهم في اتفاقيات مشتركة من أجل تقديم الخدمات للمواطنين بشكل مشترك، ومن بين تلك الخدمات الواسعة والمتنوعة التي قامت بها الوحدات المحلية بشكل مشترك، الاتفاقيات المشتركة فيما يتعلق بالمساعدات الثنائية المختلفة، والاشتراك في التأمين على المخاطر، والشراءات المشتركة و تمويل الديون، وأخيراً الوظائف الخدمية الموحدة وخاصة فيما يتعلق بمحطات الوحدات المحلية ومنها محطات الإطفاء والجهاز الأمني. وقد أثبتت الأبحاث الاخرى التي أُجريت في الولايات المتحدة الامريكية عام (1998) أن متعهدي القطاع الخاص الذين كانوا يقومون بجمع النفايات(Waste Collection) لأكثر من (60%) من المدن الأمريكية قبل إجراء الدمج زادت نسبتهم بعد التوجة للدمج بأكثر من (20%).

أما في مقاطعة هوستن(Germany - Schleswig-Holstein) الألمانية فقد تم دمج وحدتين محليتين، مما جذب اهتمام الوحدات المحلية الأخرى وأجهزة الإعلام والساسة للمطالبة بالدمج الكلي للإيجابيات التي أفرزتها عملية الدمج، وأبدت الحكومة المركزية في العام 2002 اهتمامها في التوجه نحو برامج دمج الوحدات المحلية من أجل تحسين أوضاعها وقدرتها على تقديم خدمات أفضل ، وقد قامت الحكومة ايضاً بتقديم مساعدات مالية للوحدات المحلية المدموجة بلغت (.250000) يورو من أجل تشجيعها على الانخراط في توجهات الاندماج ، ومع نهاية 2006 تم دمج معظم الوحدات المحلية حيث ساهمت الحكومة بتقديم الدعم المالي والمعنوي المطلوب لذلك ، وقد انخفض عدد الوحدات المحلية من200وحدة محلية إلى 148 وحدة محلية في نهاية 2007، وقد تطورت طبيعة الخدمات المقدمة للمواطنين ونوعيتها بشكل ملحوظ عما كانت عليه قبل الدمج. ويلاحظ أن الدول المتقدمة تتميز بالسعي الدائم نحو التغيير من منطلق الترحيب بكل ما هو جديد وإيمانا من سكانها بأن التغيير مطلب ضروري ومتجدد ، وبالتالي قلما تشهد عمليات الدمج المختلفة التي اجريت في الدول المتقدمة احتجاجات على عكس دول العالم الثالث حيث المواطن يحارب التغيير، ويرى الباحث بأن القيم الاجتماعية والعادات والتركيبة السكانية في مجتمعاتنا في العالم العربي تتخوف من كل جديد خاصة كان التغيير سيؤدي إلى فقدان المناصب القيادية أو ظهور قادة جدد لإدارة الشؤون المحلية ، لذلك تتجه مجتمعاتنا إلى مقاومة التغيير.

المبحث الرابع

دمج البلديات في المملكة الأردنية الهاشمية

أدركت المملكة الأردنية الهاشمية أهمية الدور الذي تقوم به البلديات في تلبية متطلبات المساهمة والتطوير في تنمية المجتمعات المحلية. وتبلورت تلك الأهمية بإصدار قانون تنظيم الشؤون البلدية في عام (1925) ، وما تبعه من قوانين واكبت التطورات الاقتصادية والاجتماعية التي حدثت في المملكة الأردنية الهاشمية ، حتى صدور قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955، والذي اعتبر المجلس البلدي إحدى وحدات الإدارة المحلية في الأردن ، وتم منحها الشخصية الاعتبارية ذات الاستقلال المالي والإداري وحق المقاضاة والتمليك، وغيرها من الأمور التي عززت دور البلديات والقائمين عليها .

وقد أدت مرحلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها المملكة في العقود الماضية إلى تزايد إنفاق المجالس المحلية لتوفير الخدمات الأساسية وخدمات البنى التحتية ، نتيجة الطلب المتزايد عليها من قبل المواطنين الأمر الذي حدا بهذه المجالس إلى الاقتراض من البنوك ومصادر التمويل المحلية والخارجية. وفي الوقت نفسه فأن ضعف جباية أموال المجالس البلدية ، والتراجع الملحوظ في إيرادات المشاريع الاستثمارية ، وارتفاع النفقات الإدارية، وتعثر الإدارة المالية ، أدى إلى مواجهة البلديات مأزق مالي صعب إنعكس بالنتيجة على أدائها.

ولم تألُ الحكومات الأردنية المتعاقبة جهداً في مساعدة هذه البلديات لتخليصها من بعض أعبائها . إلا أن هذه المحاولات كانت في بعضها ارتجالية ذات معالجات آنية قصيرة المدى لبعض المشكلات المالية للبلديات ، حيث لم تعط اهتماماً ملموساً في التركيز على متطلبات البناء التنظيمي والإداري والتشريعي والمالي لهذه البلديات .

وبعد توجه الحكومات نحو سياسة الإصلاح وإعادة الهيكلة وإطلاعها على تجارب العديد من الدول الناجحة في مجال دمج البلديات ، بادرت وابتداءً من منتصف عام 2001 في إعداد وتنفيذ خطة استراتيجية شاملة لإصلاح البلديات عبر عملية دمجها من أجل الارتقاء بمهام وبناء قدرات ذاتية لها من النواحي المالية والإدارية والتشريعية .ولهذا الغرض صدر القانون المؤقت المعدل لقانون البلديات رقم (29) لسنة 1955في 2001. ووفقاً لهذا القانون تم إعادة النظر في أعداد المجالس المحلية والبالغ (328) مجلساً بلدياً و ليصبح بعد

عملية الدمج (99) مجلساً بلدياً[*]. كما تم حل المجالس البلدية التي شملها الدمج، وتشكيل لجان بلدية برئاسة وعضوية كفاءات علمية وأكاديمية ومن الجنسين ، وتزامن مع عملية الدمج إجراء تعديلات شاملة على معظم التشريعات المتعلقة بعمل البلديات، والتي هدفت إلى مواكبة الوضع الإداري والتنظيمي الجديد للبلديات الجديدة، بما يجعلها قادرة على أداء مهامها بكفاءة عالية . بالإضافة إلى ذلك فقد رافق عملية الدمج هذه زيادة الدعم الحكومي المقدم كمساعدات عاجلة للبلديات التي تعاني من أوضاع مالية صعبة .

واقع البلديات في المملكة الأردنية الهاشمية قبل عملية الدمج

سوف يتم الحديث في هذا المبحث عن نشأة وتطور البلديات، والوضع التنظيمي والإداري للبلديات، ومشاكل البلديات في المملكة الأردنية الهاشمية قبل الدمج.

حيث تعود نشأة البلديات في الأردن إلى ما قبل تأسيس الدولة عام 1921، إذ شهدت مدينة (إربد) تشكيل البلدية الأولى ، فيما عُرف لاحقاً بشرق الأردن عام 1881، ثم تلته بلدية (السلط) عام 1887، وبعد ذلك بلدية الكرك عام (1893) ، إضافة إلى أنماط أخرى من صيغ الحكم المحلي التي عرفتها المنطقة إبان الحكم العثماني، مثل الإدارات المحلية التي عزز من وجودها ودورها ضعف حضور الدولة العثمانية في الأطراف، باستثناء اهتمام هذه الأخيرة بالأمور العسكرية وجباية الضرائب، وإن كانت قوتها وحضورها يتفاوتان من منطقة لأخرى.

ومع زوال الحكم العثماني وفي أثناء فترة الفراغ في السلطة ما بين الحكم العثماني ونشأة الدولة الأردنية ، تشكلت البلديات وتطورت أعمالها. وبالإضافة إلى الأنماط الأخرى غير الرسمية (informal) للحكم المحلي التي وجدت في شرق الأردن في تلك الفترة، وتطور ذلك النمط نظرياً على الأقل – إلى حكومات محلية تولت إدارة شؤون المناطق التي كانت تخضع لسيطرتها التامة، بما في ذلك النواحي الأمنية، واستمر ذلك حتى نشوء الدولة عام 1921.

أولا : نشأة وتطور البلديات

يمكن القول إن تطور الإدارة المحلية في الأردن قد مر بثلاث مراحل رئيسة هي:

1- مرحلة الحكم العثماني

---

* يذكر أن عدد المجالس البلدية في الأردن انخفض إلى(93) مجلساً بدلاً من (99) مجلساً بلدياً في نهاية عام 2006 وذلك نتيجة إلحاق ست مجالس بلدية إلى أمانة العاصمة.

بداية هذه المرحلة كانت بعد صدور قانون الولايات العثماني في 1868 وما بعده من إجراء بعض التعديلات على هذا القانون، حيث شهدت الأردن تأسيس عدد من البلديات خلال هذه الفترة مثل بلدية إربد التي تأسست عام 1883، وبلدية السلط في عام 1887 وبلدية الكرك في عام 1893 وبلدية معان في عام 1896.

2- مرحلة الإمارة

تعد هذه المرحلة بداية نظام الإدارة المحلية في الأردن بعد تأسيس الإمارة عام 1921، حيث تم تشكيل أول حكومة مركزية لإمارة شرق الأردن في أبريل من عام 1921 ، ثم انتخب مجلس الشورى للإمارة عام1923 ، وبموجب ذلك، قامت الحكومة بتقسيم الإمارة إلى ألوية ونواح عام 1927.

3- مرحلة الاستقلال

بعد استقلال المملكة الأردنية الهاشمية عام 1946 ، وصدور الدستور الأردني بتاريخ 1946/2/1 ، تعاظم دور البلديات والذي أكد عليه الدستور في المادة السابعة منه حيث نصت على "أن الشؤون البلدية في مدن المملكة وبلديتها تديرها مجالس بلدية طبقاً لقانون خاص". وبعد وحدة الضفتين وحرب عام 1948 وتأسيس المملكة الأردنية الهاشمية عام 1950، صدر الدستور الجديد في المملكة الأردنية الهاشمية والذي ما زال العمل به جارياً إلى وقتنا الحاضر في 1952/1/18 وألغي الدستور السابق لسنة 1946. وأشار الدستور الأردني أعلاه إلى المجالس البلدية في المادة (121) "على أن الشؤون البلدية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقاً لقوانين خاصة. ولمراعاة أحكام هذه المادة من الدستور، صدر قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955.

ويعد القانون رقم (29) لسنة 1955 نقطة تحول وعلامة مميزة في تاريخ تطور الإدارة المحلية في الأردن، حيث حدد أسس تشكيل المجالس البلدية ، وقد تم تأسيس قسم في وزارة الداخلية للإشراف على تطبيق هذا القانون وبعدما توسعت البلديات من حيث العدد والخدمات، وأصبحت تلعب دوراً رئيساً ومهماً في التنمية الشاملة تم إنشاء وزارة مستقلة تهتم بالمجالس البلدية في عام 1965 سُميت "وزارة الداخلية للشؤون البلدية والقروية" ،وفي عام 1976 سُميت "وزارة الشؤون البلدية والقروية". وفي عام 1998 أجري تعديل على التسمية نظراً لإنشاء دائرة البيئة ضمن جهازها فأصبحت تسمى "وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة"، وفي عام 2003 أصبح اسمها "وزارة الشؤون البلدية" بموجب القانون المعدل المؤقت رقم (72) سنة 2003.

ولازال العمل مستمراً في القانون أعلاه وأجريت عليه عدة تعديلات أهمها ما تم بين عام 1994 ولغاية عام 2003، ففي عام 1994، ظهر القانون المعدل رقم (12) والمنشور في العدد 3984 من الجريدة الرسمية بتاريخ 1994/8/4 والذي نصت المادة الخامسة منه على أنه "يحق لمجلس الوزراء بقرار يصدر عنه بناء على تنسيب الوزير وتوصية المحافظ توسيع أو تضييق أو تعديل حدود أية بلدية أو مجلس قروي، أو ضم أي بلديات أو مجالس قروية أو تجمعات سكانية أو أجزاء منها مجاورو لها بعضها إلى بعض، وأن يشكل بذلك بلدية بالمعنى المقصود في القوانين النافذة المفعول أو فصل أي منها أو جزء منها في أي تشكيل مقرر، وللوزير تحديد منطقة البلدية المحدثة بناء على تنسيب مدير دائرة تنظيم المدن والقرى المركزية ، ويبلغ القرار إلى وزير المالية وينشر القرار في الجريدة الرسمية "

وفي إطار مراحل تطور أعداد المجالس البلدية في الأردن، لا بد من الإطلاع على الجدول رقم (13) الذي يبين تطور أعداد البلديات في الأردن منذ عام 1920 وحتى عام 2000 وهي السنة التي سبقت القيام بدمج البلديات.

الجدول رقم (13)

أعداد البلديات حسب المحافظات منذ عام 1920وحتى 2000*

رقم	المحافظة	البلديات قبل عام1920	البلديات في عهد الإماره	البلديات في عهد المملكة	مجموع البلديات عام 2000
1	اربد	1	2	77	80
2	المفرق	-	1	43	44
3	عجلون	1	2	9	16
4	جرش	1	-	14	15
5	العاصمة	2	-	40	42
6	البلقاء	1	-	33	34
7	مادبا	1	-	11	12
8	الزرقاء	-	-	13	14
9	الكرك	1	-	35	36
10	الطفيلة	1	-	8	9
11	معان	1	-	17	18
12	العقبة	-	-	4	4
المجموع		10	5	313	328

حيث يبين الجدول السابق أن عدد البلديات بلغ عشر بلديات عام 1920 ، وبلغ في عهد إمارة شرقي الأردن خمس بلديات ، وازداد العدد بشكل ملحوظ في عهد المملكة ليصبح (313) ، وفي عام 2000 بلغ (328) بلدية.

ثانياً: الوضع التنظيمي والإداري للبلديات

تخضع البلديات في تأسيسها ووظائفها وإدارتها ومواردها المالية لقانون البلديات رقم (29) لسنة 1955 ، والذي منح البلدية الشخصية المعنوية التي

تضفي عليها نوعاً من الاستقلال الإداري النسبي يتمثل في وجود موارد مالية محلية خاصة، ويقوم بإدارة البلدية مجلس بلدي يتألف من رئيس وعدد من الأعضاء لا يقل عن ستة ولا يزيد عن أحد عشر عضواً ، ويكون ذلك بناء على تنسيب وزير الشؤون البلدية بقرار مجلس الوزراء، والأسلوب المتبع لإختيار المجلس البلدي يكون بالانتخاب المباشر "وأجاز القانون لوزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة بموافقة مجلس الوزراء تعيين عضوين إضافيين لكل مجلس بلدي ويكون لهذين العضوين نفس حقوق الأعضاء المنتخبين".

وقد حدد القانون أعلاه مدة دورة المجلس في أربع سنوات ويجوز حل المجلس قبل انتهاء المدة المحددة ، أما فيما يتعلق بكيفية إحداث البلدية، فقد حددها القانون بمجموعة من الإجراءات أهمها: الرغبة لدى السكان المقيمين في المنطقة بإحداث بلدية.وأن لا يقل عدد السكان في المنطقة عن 2500 نسمة، وأن يتواجد في المنطقة مجلس قروي مشكل منذ خمس سنوات على الأقل من تاريخ تقديم عريضة السكان للحاكم الإداري.وبناء على ذلك يشكل وزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة لجنة تضم اثنين من سكان المنطقة للتأكد من رغبة السكان بإحداث بلدية في منطقتهم.ويتخذ مجلس الوزراء قراراً بتأسيس البلدية بناء على تقرير اللجنة وتنسيب وزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة.

أما بالنسبة لفئات البلديات، فقد صنفت حسب ما ورد في القانون أعلاه إلى ما يلي:

- **بلديات الفئة الأولى:** وتشمل بلديات مراكز المحافظات. حيث تسمى بلديات المحافظات الكبرى فكل محافظة بّها بلدية كبرى يتبعها بلديات مراكز الألوية وبلديات مراكز الأقضية وبشكل متسلسل ، فالتقسيم الإداري في الأردن يشمل ثلاثة مستويات المحافظات والألوية والأقضية .
- **بلديات الفئة الثانية:** وتشكل من بلديات مراكز الألولية. والتي تزيد عدد سكانها (15000) نسمة. وتوجد هذه البلديات في كل مركز لواء وتتبع للبلدية الكبرى الموجودة في مركز المحافظة ، ويتبعها إدارياً.
- **بلديات الفئة الثالثة:** وتشكل من البلديات التي يتراوح عدد سكانها من (5000 – 15000) نسمة. وهي بلديات مراكز الأقضية والتي تتبع إدارياً لبلديات مراكز الألوية .

- **بلديات الفئة الرابعة**: وتشكل من البلديات التي يقل عدد سكانها عن (5000) نسمة. ولا يزيد عن (2500) نسمة(*).
- ولمجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير أن ينقل أية بلدية من فئة إلى أخرى شريطة أن يتم ذلك قبل الإعلان عن الانتخاب.

ثالثاً : مشاكل البلديات في المملكة الأردنية الهاشمية قبل الدمج

تواجه الوحدات المحلية في معظم بلدان العالم مشاكل عديدة، تختلف هذه المشاكل باختلاف الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والجغرافية لهذه الدول. ومن الملاحظ أن الدول النامية تعاني من مشاكل متشابهة إلى حد ما، والحديث عن مشاكل الوحدات المحلية في الأردن يشابه الحديث عنها في دول العالم النامي، إلا أن أهم هذه المشاكل التي تواجه البلديات في المملكة الأردنية الهاشمية ما يلي:

1- مشاكل إدارية

وتتمثل تلك المشاكل في تضخم الجهاز الوظيفي للبلديات والعديد من المشكلات الإدارية إضافة إلى تعدد جهات الإشراف والرقابة على البلديات وتداخل الصلاحيات وتشابكها مع بعض المؤسسات ودوائر الدول المتخلفة، وسوف يتم تناولها على النحو الآتي:

أ) تضخم الجهاز الوظيفي للبلديات: عانت أجهزة البلديات تضخم في الجهاز الوظيفي، بسبب الممارسات الخاطئة من قبل بعض رؤساء البلديات بتعيين أعداد زائدة من الموظفين لدوافع انتخابية وتحت وطأة الضغوط الاجتماعية، حيث أدت التعيينات العشوائية التي قام بها رؤساء المجالس البلدية المختلفة إلى تكديس أعداد هائلة من الموظفين في المكاتب، خاصة في بلديات الفئة الثالثة ، نتيجة الوعود الانتخابية التي يطلقها المرشحون لرئاسة البلدية أثناء عملية الترشيح والانتخاب والسواد الأعظم من الموظفين لا يحملون الشهادات العلمية التي تؤهلهم للقيام بواجباتهم، وقد أظهرت الدراسات المختلفة على (261) بلدية تم اختيارها عشوائياً في عام 2000 أن ما نسبة (42%) من إجمالي إيرادات المجالس البلدية يتم إنفاقها سنويا لغاية دفع الرواتب للموظفين والبالغ إجمالي عددهم في عام 2000 حوالي (15354) مما أدى إلى لجوء عدد كبير من البلديات للاقتراض من أجل دفع رواتب الموظفين فيها ، كما أظهرت تقارير

(*) وقد ألغيت واستبدلت بالمناطق في القانون رقم (14) لسنة 2007 ، ويرأسها مهندس معين من قبل وزارة الشؤون البلدية ، ويمثلها عضو منتخب في اجتماعات المجلس البلدي للبلدية الكبرى.

ملخص موازنات البلديات لعام 2001 أن نسبة الرواتب والأجور والعلاوات للموظفين زادت لتصل عام 2001 الى (52.3%) من اجمالي إيرادات البلديات الأردنية وقد بلغت حوالي (37) مليون دينارأردني.

ب) قلة الكفاءات الإدارية وغياب الهياكل التنظيمية للعاملين في البلديات : حيث إن نسبة الحاصلين على شهادة جامعية قليل جداً ، وحتى هؤلاء العاملون يعتبرون البلدية جسراً للعبور إلى وظيفة أخرى، إضافة إلى غياب الهياكل التنظيمية في البلديات فخطوط العلاقة الوظيفة بين الأقسام و الرؤساء والمرؤوسين مفقودة ، وغياب الوصف الوظيفي وعدم معرفة الموظف لمهامه الوظيفية وصلاحياته، وتدني أعداد الكوادر الفنية المؤهلة الموجودة في البلديات فمعظم البلديات في الأردن تعاني من نقص حاد في أعداد المهندسين والمساحين، وما يسببه نقص هذه الكفاءات من تخبط في إقرار المشاريع وتنفيذها، وما تتحمله موازنة البلديات نتيجة تنفيذ هذه المشاريع. وعدم التنسيق بين البلديات ؛ للاستفادة من البرامج والمشاريع المتشابهة وتبادل الخبرات والتجارب وغياب برامج التدريب لرفع كفاءة موظفي البلديات، وذلك لتحسين أدائهم الوظيفي وتزويدهم بما يستجد من خبرات جديدة، ويظهر الجدول رقم (16) الأعداد الكبيرة من الموظفين المعينون ممن يقل مستواهم العلمي عن الدبلوم.

جدول رقم (14)

مجموع اعداد موظفين البلديات ومؤهلاتهم عام 1999(*)

المؤهل العلمي	اربد	عجلون	جرش	المفرق	البلقاء	الزرقاء	مادبا	الطفيلة	معان	الكرك	العقبة
بكالوريوس	193	25	28	20	52	145	20	54	9	7	-
دبلوم	284	31	35	38	111	235	45	69	8	36	5
اقل من دبلوم	3268	368	515	649	990	4252	404	605	203	440	84
المجموع	3845	424	578	707	1153	3632	469	728	220	483	89

ويلاحظ من خلال الجدول السابق أن نسبة الموظفين العاملين في البلديات والحاصلين على مؤهل علمي جامعي لا يتجاوز (4.4%) من مجموع الموظفين ، أما الحاصلون على مؤهل الدبلوم فيبلغ (8.1%) من مجموع الموظفين، كذلك فإن الحاصلين على مؤهل علمي أقل من دبلوم فيشكلون السواد الأعظم من أعداد الموظفين إذ يبلغون (87.4%) من مجموع الموظفين كما أظهرت دراسة أعدت عام 1999 . وأن الفنيّين من المهندسين والمساحين والرسامين لا يمثلون أكثر من (1%) من مجموع الموظفين بالرغم من أهمية هذه الوظائف الفنية في إنجاح العمل البلدي، وكذلك يلاحظ تدني التحصيل العلمي لفئة المحاسبين، حيث لم تزد نسبة عدد المحاسبين الحاصلين على شهادة بكالوريوس

محاسبة (9%) من مجموع المحاسبين، أما الإداريون في البلديات فلم يتجاوز نسبة الجامعين منهم (8.5%)

ج) ضعف الاتصال ما بين البلديات والمواطنين: أن ظاهرة ضعف الاتصال ما بين البلديات والمواطنين أدت إلى حالة من عدم التعاون بين البلدية والمواطنين، فالمواطن على سبيل المثال يقاوم عملية فتح شارع إذا شعر أنه يؤثر عليه سلبياً، ولو كان ذلك من أجل تحقق مصلحة عامة ، إضافةً إلى ذلك فعند صدور الأنظمة والتعليمات من أجل تحسين أي مرفق عام يلاحظ وجود المقاومة لذلك العمل من قبل كثير من المواطنين نتيجة إما عدم معرفة، أو مقاومة للتغيير ومع أنه يحقق منفعة عامة لهم، هذه الحالة من عدم التعاون يمكن التخفيف منها أو القضاء عليها، من خلال زيادة الجهد الإعلامي لتوضيح المشروع وأهدافه، وبيان حاجة البلدية لدعم المواطنين لهذا المشروع من خلال قيام المسؤولين في البلديات بالاتصال المباشر مع المواطنين من خلال اللقاءات العامة وتشكيل لجان داخل الأحياء للاطلاع على مشاكلهم.

د) تعدد جهات الإشراف والرقابة على البلديات وتداخل الصلاحيات وتشابكها مع بعض المؤسسات ودوائر الدولة المختلفة: عانت البلديات في المملكة الأردنية الهاشمية الكثير من المشاكل نتيجة تعدد الجهات الرقابية على أعمالها، مما أدى إلى إطالة الإجراءات الإدارية، وانعكس ذلك على الخدمات المقدمة للمواطنين، فهناك سلطة إشرافية ورقابية من وزارة الشؤون البلدية على البلديات، وهناك مرجعيات أخرى في بعض المهام تحتاج إلى موافقة وزارة الداخلية ومجلس الوزراء، مثل عملية تنظيم الانتخابات البلدية حيث إن من ينظم إعداد القوائم واجراء الإنتخابات واعلان النتائج وزارة الداخلية، إضافة إلى وجود اجهزة الرقابة المالية التي تراقب عمل البلديات مثل ديوان المحاسبة الذي يرتكز عمله على الدور الرقابي الإداري والمالي على مختلف الوزارات والمؤسسات المستقلة ومن بينها البلديات . وقد يتداخل الاختصاص ما بين البلديات والدوائر الخدمية الأخرى، مثل خدمات الكهرباء والمياه والنقل والاتصالات حيث أن هذه الدوائر تقدم خدمات عامة كحفر الطرق للتمديد لشبكات المياه والكهرباء مما يعيق عمل البلديات نتيجة عدم التواصل بين هذه الدوائر الخدمية والبلديات.

هـ) ضعف المشاركة الشعبية: إن ظاهرة ضعف المشاركة الشعبية سواء في عملية الإقبال على الترشيح أو التصويت في الانتخابات أو في صنع القرار المحلي ظاهرة عامة، تسود الدول المتقدمة والنامية، لكن ظهورها يكون بشكل أوضح في الدول النامية، وذلك لأسباب مختلفة منها: انعدام الثقة بين

المواطنين والمسؤولين، إضافةً إلى عجز البلديات عن تقديم الخدمات المطلوبة منها، وعند الحديث عن المشاركة الشعبية من قبل المواطنين يلاحظ أن الإقبال على التصويت في الانتخابات البلدية يعد مؤشر مهماً للمشاركة الشعبية، ففي عام1995 بلغت نسبة إقبال المواطنين على التصويت في الانتخابات البلدية حوالي 52% في حين بلغت نسبة الإقبال على التصويت 53.2% في عام 1999، إلا أن هذه النسبة عادت وارتفعت بعد عملية الدمج.

2- المشاكل المالية للبلديات

تتمثل تلك المشاكل في صغر حجم البلديات في المملكة الأردنية الهاشمية وتردي الأوضاع المالية للبلديات، وسوف يتم تفصيلها على النحو التالي:

أ) قلة الموارد المالية: مثلت المشاكل المالية للبلديات الجزء الأهم الذي يؤثر سلباً في طبيعة عمل البلديات في المملكة الأردنية الهاشمية، وأهم هذه المشاكل تتمثل في : قلة الموارد المالية والتي تعد من أهم مشاكل الوحدات المحلية وبخاصة في المملكة الأردنية الهاشمية، وتنعكس قلة الموارد في عجز موازنة البلديات وعدم قدرتها على رصد المخصصات الكافية للقيام ببعض المشاريع الحيوية للمجتمعات المحلية، إضافة إلى انعكاس العجز المالي على أداء الموظفين والخدمات بشكل عام. ويمكن استعراض بعض الأسباب التي أدت إلى النقص في الموارد المالية وهي:

- قلة الدعم المقدم من الحكومة المركزية للبلديات، وعدم زيادة هذا الدعم ليتطور وحجم الخدمات التي تقدمها البلديات، وزيادة أعداد البلديات بشكل كبير، فقد بلغ عددها عام 1982 (130) بلدية ما لبث أن ارتفع في عام 2000 إلى (328) بلدية ، وهذه الزيادة أدت إلى تخفيض حجم المساعدات المقدمة من الحكومة المركزية لكل بلدية ، فزيادة اعداد البلديات يؤثر سلبا في تخفيض قيمة الدعم المقدم من قبل الحكومة ، مما لا يساعد البلديات في القيام بالمهام المطلوبة منها .

- ضعف كفاءة العاملين في جهاز جباية الضرائب والرسوم التي تتحقق للبلديات على المواطنين وتدني التحصيل العلمي لمعظمهم ، بسبب عدم توفر الكفاءة حيث بلغت نسبة الحاصلين على شهادة البكالويوس (14.5%) من مجموع الموظفين في كافة البلديات أما الحاصلون على شهادة الدبلوم فبلغت نسبتهم (8%) ، في حين بلغت نسبة الذين يقل تحصيلهم العلمي عن الدبلوم (87.5%) أو عدم الانتماء للبلدية حيث يعد الموظف في بعض الأحيان البلدية محطة لانتقاله لوظيفة أخرى.

ومن ناحية أخرى، يلاحظ أن هناك ضعفاً في الرقابة الحكومية على البلديات في مجال الجباية فكان أدعى على الحكومة ربط الدعم المقدم للبلديات بمقدار جباية هذه البلديات لأموالها الذاتية، وذلك بإدخال فعالية الجباية كمعيار للدعم المقدم من قبل الحكومة. إضافة إلى التقصير من المواطن الطرف الثالث في المعادلة فيلاحظ أنه يتهرب من دفع الضريبة ولا يسدد ما عليه من رسوم سواء رسوم أو إيجارات أو ضريبة مسقفات أو غيرها من الضرائب المحلية للبلديات ، وذلك لظروف المواطن أو لكرهه للضرائب بشكل عام، وعدم معرفته بأن هذه الرسوم الضرائب ستعود بالفائدة عليه من خلال الخدمات.

وفي محاولة من الحكومة الأردنية لإيجاد حلول للمشاكل المالية التي تعاني منها البلديات قامت خلال عام 2000 بتخصيص مبلغ مليون دينار لدعم (328) بلدية تعاني من أوضاع مالية حرجة، وخصص منه مبلغ (400) ألف دينار ليوزع على (54) بلدية تعاني أوضاع مالية حرجة ، وخصص مبلغ (400) ألف دينار تعطى على شكل قروض دون فوائد لعدد آخر من البلديات، بينما خصص مبلغ (100) ألف دينار لإصلاح التجهيزات والآليات التي تحتاجها البلديات بشكل مباشر، وخصص مبلغ (100) ألف دينار لتسديد أجزاء من الديون المستحقة على البلديات.

وقام مجلس الوزراء الأردني بتوزيع(46) مليون دينار من ضرائب المحروقات مناصفة بين عامي 1997 و1998، ومبلغ (24) مليون دينار في عام 1999 في محاولة من الحكومة لإيجاد مصدر دخل مالي ثابت يدعم البلديات في كل عام.

إضافة إلى ذلك هناك دور هام لبنك تنمية المدن والقرى الذي تأسس عام 1979، والذي يهدف إلى دعم مشاريع البلديات، وتحديد أولويات المشاريع الإنتاجية وتقديم الخبرات والخدمات الفنية وتقديم التسهيلات الائتمانية. إضافة إلى الهدف الرئيس من إنشاءه والمتمثل في تقديم القروض للهيئات المحلية المتعلقة بالبينة الأساسية والمشاريع الربحية (أسواق تجارية، مشاريع إسكانية وغيرها). وفي الفترة من 1996 – 1999 توسع البنك في إقراض البلديات ، بهدف تأمين مشاريع وخدمات ضرورية للبلديات من جهة ولدفع سيولة نقدية إلى السوق أثناء فترة الركود ، وتشغيل الأيدي العاملة ومحاربة البطالة من جهة أخرى. ويبين الجدول رقم (15) حركة اقتراض البلديات من بنك تنمية المدن والقرى خلال أعوام 1999-2001.

الجدول رقم (15)

القروض الممنوحة من بنك تنمية المدن والقرى منذ عام 1997-2001*

السنة	مجموع القروض بالمليون	عدد القروض الممنوحة
1999	1.38	47
2000	1.9	50
2001	7.5	60

* **المصدر**: تقارير وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة 2002

ويتضح من خلال الجدول أعلاه أن حركة اقتراض البلديات من بنك تنمية المدن والقرى كانت في تزايد مستمر نتيجة الاوضاع المالية الصعبة حيث ارتفعت نسبة الاقتراض بصورة عالية في عام 2001 وهو العام الذي تم فيه الدمج .

ب) صغر حجم البلديات : عانت البلديات في المملكة الأردنية الهاشمية من صغر الحجم الذي يقابله انخفاض في عدد السكان مما يعد من أهم مشاكل البلديات بشكل عام ، فكثير من البلديات يقل عدد السكان فيها عن 2500 نسمة. وبعضها البلديات لا يصل عدد السكان فيها إلى 1000 نسمة.

فقد بلغ عدد البلديات (328) بلدية في عام 2000 موزعة على جميع محافظات المملكة، وبلغ معدل عدد سكان هذه البلديات حوالي (10.277) نسمة، الا أن معدل السكان يتفاوت بشكل كبير، اذ بلغ عدد البلديات التي يقل عدد سكانها عن (2500) عام 1996 (153) بلدية أي بنسبة (50%) من إجمالي البلديات، وانخفض عددها إلى (103) بلدية في عام 2000 أي بنسبة تقلص بلغت (30%) من مجموع البلديات ، في حين أن عدد البلديات التي يزيد عدد سكانها على (15000) بلغ (18) بلدية عام 1996 مشكلة ما نسبتة (6،5%) من إجمالي عدد البلديات ، وتقلص في عام 2000 ليصبح (11) بلدية أي بنسبة (9،5%) والجدول رقم (16) يوضح ذلك.

الجدول رقم (16)

توزيع المجالس البلدية حسب أعداد السكان لعامي 1996و2000*

الرقم	الفئة السكانية	عام 1996		عام 2000	
		عدد البلديات	النسبة المئوية	عدد البلديات	النسبة المئوية

1	بلديات عدد سكانها أقل من 2500	153	%50.8	103	%31
2	بلديات عدد سكانها من 2500 - 5000	63	%20.9	105	%32
3	بلديات عدد سكانها من 5000 - 15000	67	%22.9	89	%2.5
4	بلديات عدد سكانها أكثر 15000	18	%5.6	11	%9.5
5	المجموع	301	%100	328	%100

وبالنظر إلى الجدول السابق، يتبين وجود خلل في أعداد البلديات امتد حتى عام 2001 ورافق ذلك الخلل عدم توازن في معدل سكان هذه البلديات ، حيث من المعروف أن هناك حداً أدنى من النفقات التي يجب تأمينها لإنجاح عمل البلدية مهما صغر حجم البلدية ، فالزيادة في أعداد البلديات يتبعها عجز في موازناتها، وبالتالي تقصيرها في أداء مهامها مع اللجوء إلى الاقتراض من بنك تنمية المدن والقرى وغيره مما أدى إلى تراكم الديون البلديات ، وقد ساعدت هذه الحالة بالإضافة إلى المشكلات الإدارية والمالية التي تعاني منها البلديات في إيجاد حالة من الشلل شبه التام لعدد كبير من البلديات الأردنية ، الأمر الذي استدعى قيام وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة في النصف الثاني من عام 2001 إلى المبادرة والمباشرة فورا بعملية إنعاش سريع للبلديات عن طريق بتبني مشروع إصلاح وإعادة هيكلة وتطوير للبلديات،والذي كان من أهم ملامحه الرئيسية إعادة النظر في عدد البلديات ودمجها للوصول إلى بلديات كفء وكبيرة.

المبحث الخامس

استراتيجية دمج البلديات في المملكة الأردنية الهاشمية

يتناول الكاتب استراتيجية دمج البلديات في المملكة الأردنية الهاشمية من خلال الجهود التحضيرية لدمج البلديات، ثم التنفيذ الفعلي لخطة دمج البلديات، ومن ثم ملامح استراتيجية الدمج المتعلقة بالمحور الإداري، والمحور التشريعي، والمحور المالي، ثم آثار تطبيق عملية الدمج، وأخيراً ردود الأفعال السياسية حول عملية الدمج.

حيث انطلقت الحكومة الأردنية في سعيها لإعادة هيكلة البلديات من خلال رغبتها في تلافي نقاط الضعف الموجودة ، ويمكن القول إن دمج البلديات في الأردن أسفر عن وجود مستوى واحد فقط من مستويات الحكم المحلي وهو مستوى البلدية. ونتيجة لهذه الإسترتيجية تمت إعادة النظر في أعداد المجالس المحلية التي سبق وإن كانت (328) بلدية و(58) تجمعاً سكانياً و(44) مجلس

خدمات مشتركة، حيث تم دمجها لتصبح (99) بلدية و(22) مجلساً للخدمات المشتركة، وتم حل المجالس البلدية التي شملها الدمج وتشكيل لجان بلدية برئاسة مهندسين مختصين في العمل البلدي وعضوية رؤساء البلديات السابقين ومندوبي الدوائر الحكومية في منطقة البلدية، وبعض الكفاءات العلمية والأكاديمية، وتم التركيز على إشراك العنصر النسائي في كافة اللجان البلدية دون استثناء .

كذلك تم إعلان حدود البلديات الجديدة وتسميتها وتحديد فئتها حسب قانون البلديات المعدل لعام 2001 وصدور قرار مجلس الوزراء بالموافقة على الدمج، وقد تزامنت عمليات دمج البلديات مع إجراء تعديلات شاملة على معظم التشريعات المتعلقة بعمل البلديات، والتي هدفت إلى مواكبة الوضع الإداري والتنظيمي الجديد للبلديات الجديدة وإعطائها مزيداً من الصلاحيات التي تمكنها من القيام بواجباتها بسرعة وكفاءة وزيادة واضحة في ايراداتها المالية.

أولاً: الجهود التحضيرية لدمج البلديات

لقد بدأت الجهود التحضيرية لدمج البلديات وصولاً إلى بلديات كبيرة ذات كفاءة عالية قادرة على إدارة العمل البلدي بنجاح وتحمل المسؤليات والمهام المطلوبة منها بكفاءة عالية بدأت في عام (1994) ، حيث تم إجراء تعديل مهم ورئيس على قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955 يُسمح بموجبه دمج البلديات والمجالس القروية والتجمعات السكانية لتشيكل بلديات كبرى، ونص التعديل على أنه (لمجلس الوزراء بقرار يصدر عنه بناء على تنسيب الوزير وتوصية المحافظ توسيع أو تضييق أو تعديل حدود أي بلدية أو مجلس قروي، أو ضم أي بلديات أو مجالس قروية أو تجمعات سكانية، أو أجزاء منها مجاورة لبعضها الى بعض وان يشكل لذلك بالمعنى المقصود في القوانين النافذه. وللوزير تحديد منطقة البلدية المحدثة بناء على تنسيب مدير دائرة تنظيم المدن والقرى والأبنية المركزية ويبلغ القرار إلى وزير المالية وينشر القرار في الجريدة الرسمية).

ثانياً: المعايير التي تم اعتمادها في دمج البلديات وإعادة هيكلتها

هناك أسس ومعايير تم اعتمادها واتخاذها مرتكزاً أساسياً في عملية الدمج ، ومنذ أن بدأت وزارة الشؤون البلدية بالتفكير في مشروع دمج البلديات الصغيرة والمنتشرة في جميع أرجاء المملكة ضمن وحدات إدارية كبيرة، ويمكن تلخيص هذه المعايير والأسس فيما يلي:-

1. عدم إنشاء أية بلدية جديدة ، وأن تكون المجالس المحلية المقترح دمجها ضمن التقسيمات الإدارية المعتمدة (وضمن الوحدة الإدارية الواحدة)

مثل مركز المحافظة ، واللواء ، والقضاء ، ما أمكن ذلك (وبالتنسيق مع وزارة الداخلية).

2. أن يتم دمج المجالس المحلية الصغيرة والمتقاربة جغرافياً ضمن التقسيم الإداري الواحد، مع مراعاة التوزيع السكاني.
3. مراعاة وجود مرافق عامة مشتركة تخدم سكان المناطق المقترح دمجها، مثل مراكز صحية ، مدارس .... الخ . ومراعاة حدود التنظيم المصدق في البلديات المتجاورة أو التداخل في حدود التنظيم.
4. الاستفادة من الإمكانيات الإدارية والمالية والأليات والمعدات والأبنية المتعددة والموزعة على البلديات الصغيرة، بحيث يتم تجميعها لتعظيم الاستفادة منها .
5. أن يتم تحسين مستوى القرارات الإدارية في البلديات المجمعة وتقليل كلفة هذه القرارات وتسهيل متابعتها .

وقد بدأت المرحلة الأولى لدمج البلديات عام 1996 بالتركيز على دمج المجالس القروية والتجمعات السكانية بالبلديات القريبة منها، حيث أظهرت احصاءات وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة أنه في عام 1996 بلغ عدد المجالس المحلية (670) مجلساً محلياً مكونةً من (279) مجلساً بلدياً، و(358) مجلساً قروياً ، و(33) مجلس خدمات مشتركة، حيث تم دمج تلك المجالس المحلية لتصبح (486) مجلس محلي مكون من (305) بلديات و(142) مجلساً قروياً و(39) مجلس خدمات مشتركة ، وقد استمرت عمليات ضم المجالس القروية إلى البلديات المجاورة وإلى مجالس الخدمات المشتركة القريبة من تلك المجالس وتم إلغاء المجالس القروية كافة ودمجها جميعا في البلديات ومجالس الخدمات المشتركة، حيث أظهرت الإحصاءات وجود (328) مجلساً بلدياً و(44) مجلس خدمات مشتركة فقط، وذلك في نهاية النصف الأول من عام 2001 .

ثالثاً: التنفيذ الفعلي لخطة دمج البلديات

تم التنفيذ الفعلي لمشروع دمج البلديات (ليس كهدف بحد ذاته، إنما جاء كحلقة مهمة ضمن سلسلة إجراءات تهدف جميعها إلى إصلاح العمل البلدي وإعادة هيكلة البلديات وعمل كل ما من شأنه تطوير عملها وتحسين نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين، وتحسين الوضع المالي والإداري وإصلاح التشريعات الخاصة بالعمل البلدي وتنمية وتطوير القدرات الذاتيه للبلديات الجديدة)، حيث تم إعداد خطة استراتيجية شامله لإصلاح البلديات وإعادة هيكلتها وتطويرها. ونتج عن هذه الخطة مجموعة من الإجراءات التي قامت وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة بتنفيذها على أرض الواقع، منها تقليص

عدد البلديات من (328) بلدية إلى (99) بلدية كبرى وجديدة في محافظات المملكة كافة كما هو موضح بالجدول رقم (17)

الجدول رقم (17)

إستراتيجية تطوير وإعادة هيكلة البلديات (دمج البلديات)[1]

اسم المحافظة	عدد البلديات قبل عملية الدمج	نسبة عدد بلديات المحافظة الى بلديات المملكة	عدد البلديات بعد الدمج	نسبة عدد البلديات الجديدة الى مجموع البلديات	عدد التجمعات السكانية المضافه	نسبة تقليص عدد البلديات	معدل عدد سكان البلديات قبل الدمج	معدل عدد سكان البلديات بعد الدمج	نسبه سكان المحافظة لسكان المملكة	المساحه كم2
محافظة اربد	80	%24ر4	18	%18ر2	-	%77ر5	10ر025	44ر566	%18	1621
محافظة عجلون	16	%4ر9	5	%5	-	%68ر7	6ر337	20ر280	%2	412
محافظة جرش	15	%4ر6	5	%5	-	%66ر7	8ر833	26ر500	%3	402
محافظة المفرق	44	%13ر4	18	%18ر2	26	%59ر1	4ر361	10ر661	%4	26435
مجموع اقليم الشمال	155	%47ر3	46	%46	26	%71ر3	7ر922	26700	%27ر6	28870
محافظة البلقاء	34	%10ر4	9	%9	7	%73ر5	8ر861	33ر474	%6ر8	1076
محافظة الزرقاء	15	%4ر6	7	%7	4	%53ر3	45ر800	98ر143	%15ر5	4080
محافظة العاصمة	42	%12ر8	8	%8	16	%81	17ر292	90ر787	%38ر2	8231
محافظة مادبا	12	%3ر6	4	%4	-	%66ر6	9ر225	27ر675	%2ر5	2008

(1) الجدول اعلاة يقارن وضع البلديات واعدادها قبل عام 2001 وما طرأ عليها بعد عام 2002بإعتبار ان العملية تمت في النصف الثاني من عام 2001 وأنتهت عام 2002 .

مجموع اقليم الوسط	103	%31	28	%28	27	%72ر8	17ر720	65189	%62ر9	15395
محافظة الكرك	36	%11	10	%10	10	%72ر2	5ر061	18ر220	%4	3217
محافظة الطفيلة	9	%2ر7	4	%4	3	%55ر5	7ر500	16ر875	%1ر5	2114
محافظة معان	18	%5ر5	7	%7	2	%61ر2	4ر739	12ر185	%2	33163
محافظة العقبة	6	%1ر8	4	%4	-	%33ر3	3821	5731	%2	6583
مجموع اقليم الجنوب	69	%21	25	%25	15	%63ر8	6ر097	16ر828	%9ر5	45077
المجموع العام	328	%100	99	%100	58	%69ر8	10ر277	34ر050	%100	89342

من خلال استعراض الجدول أعلاه ونتيجة تطبيق أسس ومعايير الدمج الجديدة من أجل الوصول الى بلديات كبيرة وكفء قادرة على القيام بالمهام والواجبات المناطة بها، وتقديم أفضل الخدمات للسكان، نجد أن عدد البلديات تقلص بنسبة (33%) وأصبح (99) بلدية، عما كان عليه قبل الدمج ، ونتيجة لهذه الخطة فقد تم إعادة النظر في أعداد المجالس المحلية التي سبق وأن كانت (328) بلدية، و(67) تجمعاً سكانياً، و(44) مجلس خدمات مشتركة، حيث تم دمجها لتصبح (99) بلدية فقط، و(22) مجلسا للخدمات المشتركة، وتم حل المجالس البلدية التي شملها الدمج، وتشكيل لجان بلدية برئاسة مهندسين مختصين في العمل البلدي وعضوية رؤساء البلديات السابقين ومندوبي الدوائر الحكومية في منطقة البلدية، وبعض الكفاءات العلمية والأكاديمية، وتم التركيز على إشراك العنصر النسائي في كافة اللجان البلدية دون استثناء ، كذلك تم إعلان حدود البلديات الجديدة وتسمينها وتحديد فئتها حسب قانون البلديات، وباشرت كافة لجان البلديات الجديدة عملها فور صدور قرار مجلس الوزراء بالموافقة على الدمج.

أما فيما يتعلق بنسبة الاعضاء المنتخبين إلى عدد السكان فقد أصبحت النسبة بعد الدمج على النحو التالي :

الجدول رقم (18)

نسبة الاعضاء المنتخبون إلى عدد السكان(*)

المحافضة	عدد السكان	المساحة	عددالاعضاء المنتخبون	النسبة الى عدد السكان
البلقاء	367200	1076	93 منهم 21 سيدة	0025،0
الزرقاء	810500	4080	77 منهم 17 اناث	**0009،0**
مادبا	137100	2008	42 منهم 9 اناث	**0032،0**
إربد	974800	1621	148 منهم 34 سيدة	**0015،0**
المفرق	257200	26435	150 منهم 33 اناث	**0058،0**
عجلون	126100	412	60 منهم 15 اناث	**0047،0**
الكرك	214100	3217	103 منهم 24 اناث	**0048،0**
معان	104100	33163	69 منهم 16 اناث	**0066،0**

يلاحظ من الجدول السابق تفاوت نسب تمثيل أعضاء المجالس البلدية لعدد السكان حيث تنخفض النسبة الى 9 اشخاص لكل 10000 الآف شخص في الزرقاء وترتفع في معان لتصل إلى 66 شخص لكل عشرة الآف شخص ، وربما يعود ذلك إلى تباعد البلديات وتبعثرها في معان وصعوبة دمجها مع بعضها البعض ، كما يلاحظ ارتفاع نسبة المشاركة في المجالس البلدية المنتخبة بسبب تخصيص نسبة 20% من المقاعد البلدية للمراة بنص قانون البلديات وذلك لاشراكها في الخدمة العامة.

وقد تزامن مع عمليات دمج البلديات إجراء تعديلات شاملة على كافة التشريعات المتعلقة بعمل البلديات، وقد تم إعداد وتصديق تعديلات (10) قوانين وأنظمة وقد صدر اخيراً قانون البلديات رقم (14) لعام 2007، ومن أبرز ما تضمنه هذا القانون من خفض سن الناخب من 19 سنة إلى 18 سنة لتوسيع قاعدة الناخبين، وتخصيص كوتا 20% من عدد مقاعد المجلس البلدي للمرأة كحد أدنى لاتاحة الفرصة أمامها للمشاركة في الخدمة العامة ، وأن تُجرى الانتخابات لرئيس وأعضاء المجلس البلدي بشكل مباشر وفي يوم واحد، حيث جرت الانتخابات البلدية يوم الثلاثاء الموافق 2007/7/31، وهدفت التعديلات أيضاً إلى مواكبة الوضع الإداري والتنظيمي الجديد للبلديات الجديدة وإعطائها مزيدا من الصلاحيات التي تمكنها من القيام بواجباتها بسرعة وكفاءة وزيادة واضحة في ايراداتها المالية .

رابعاً: ملامح استراتيجية دمج البلديات في المملكة الأردنية الهاشمية

لفهم الإجراءات المتخذة في تحقيق متطلبات الدمج لابد من استعراض ملامح الاستراتيجية التي تم اتباعها للوصول إلى الأهداف المطلوبة من عملية الدمج والتي تتضح ابعادها المختلفة فيما يلي:

1) المحور الإداري:

عمدت وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة إلى السير بدمج البلديات الصغيرة بغية تحسين أداء وخدمات البلديات ، وتجميع إمكاناتها وتمكينها من زيادة مواردها وتقليص ديونها، وإخضاعها لبدرجة عالية من الرقابة ، وقامت في خطوة لاحقة بتعيين رؤساء المجالس البلدية ونصف أعضائها، بما يتضمن تعيين سيدة في كل منها كخطوة أولية ومؤقتة لتمكين المرأة من المشاركة والترشيح للانتخابات البلدية في المستقبل.

وعلى الرغم من أن البدء بتعيين رؤساء المجالس البلدية الجديدة التي تشكلت نتيجة الدمج كان بمجرد تطبيق عملية الدمج، إلا أن العمل بالتعيين بصيغته النهائية المدعومة قانونياً لم يبدأ إلا مع إجراء الانتخابات البلدية بتاريخ 2003/7/26، وذلك بعد أشهر من صدور القانون المؤقت رقم (73) لسنة (2001)، الذي نشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 2003/7/16، ومن البنود الأساسية التي جا بها القانون ويجدر التوقف عندها:

أن يحصل رئيس البلدية المعين في مراكز المحافظات على الدرجة الجامعية الأولى على الأقل، في تخصص الهندسة المدنية فحسب. وإتقان أعضاء المجالس البلدية القراءة والكتابة.وإثراء المجالس البلدية بتعيين مديري مديريات الخدمات في المحافظة (مديري الأشغال، والصحة، والتربية والتعليم.. إلخ) أعضاء فيها.

هذا وقد تميز المحور الإداري في الاستراتيجية بعدة أوجه أهمها:

أ) بناء هياكل جديدة للبلديات:

في ظل عدم كفاءة الهياكل التنظيمية في البلديات وملاءمتها لمقتضيات عملية الدمج تم إعادة النظر في الهياكل التنظيمية للبلديات حيث تم استحداث هياكل تنظيمية جديدة تتناسب وعملية الدمج لكل فئة من فئات البلديات، وكما هو موضح في الملحق رقم (3،2،1) حيث تم إحداث وظيفة مدير للبلدية في بلديات الفئة الأولى والثانية والثالثة يحمل الدرجة الجامعية الأولى في تخصص الهندسة يتبع لرئيس البلدية، وتم إنشاء مديريات للمالية والتفتيش والصحة وغيرها في مختلف فئات البلديات، وتم توفير المرونة الكفيلة بتمكين البلديات من تقنين وتحديد الوظائف التي تنسجم وواقعها الاقتصادي والاجتماعي والتطور الذي تشهده ، بعد أن كان الكثير من وظائفها يقتصر على تقديم الخدمات الأولية المتواضعة او التعيينات العشوائية ، بحيث استطاعت من خلال الاجراءات الجديدة وقف هذه التعيينات وإيجاد ألية فعالة في العمل البلدي في مختلف فئات البلديات بتوافر الخبرات المناسبة.

ب) التدريب والتأهيل:

انطلقت خطة التدريب والتأهيل من الإيمان بضرورة الاستفادة من القوى البشرية العاملة في البلديات، والارتقاء بمعارفها ومهارتها، وتبسيط الإجراءات، وتحسين أساليب خدمة الجمهور من خلال تبني المشروع الوطني لتأهيل العاملين في قطاع البلديات والذي يهدف إلى رفع كفاءة العاملين في البلديات في مجالات الإدارة والعمليات التشغيلية والخدمية والتنمية المحلية ومعالجة مشكلة انخفاض المستويات العملية للعاملين في البلديات من خلال توقيع اتفاقيات مع الجهات الرسمية لأغراض التدريب وإيفاد عدد كبير منهم للدراسة في جامعة البلقاء التطبيقية للحصول على درجة البكالوريوس والماجستير في تخصصات التخطيط والتنمية والإدارة المحلية والمالية .

إضافة إلى تأسيس ثلاث مراكز تدريب رئيسة في شمال ووسط وجنوب المملكة ومراكز تدريب فرعية لغايات تأهيل ورفع كفاءة

الموظفين حيث بلغ عدد المستفيدين منها حتى عام 2006 (9983) متدرباً بمعدل 250 دورة تدريبية سنوياً تغطي مختلف الأقاليم في مختلف المهن كفنيي المساحة والتخطيط وغيرها من التخصصات المهنية.

ج) تحديث آليات العمل في البلديات:

اهتمت الاستراتيجية بتحديث وتطوير آليات العمل في البلديات ، بما يتضمن اعتماد نظام المعلومات الجغرافية (GIS) لتجهيز الخرائط والمخططات التنظيمية، وإنشاء قاعدة معلوماتية شاملة، وبلغت كلفة المشروع الذي بدأ العمل به عام 2002 وامتد إلى خمس مراحل خلال خمس سنوات ما قيمته (1.5) مليون دينار.ولتحديث آليات العمل في البلديات، تم توزيع أجهزة حاسوب وطابعات ليزر على مناطق البدليات الجديدة كافة. كما تعاقدت الوزارة مع الجمعية العلمية الملكية لتنفيذ مشروع حوسبة البلديات والذي يهدف إلى الارتقاء بمستوى العمل البلدي، وتسهيل الإجراءات وتوفير قاعدة معلوماتية، وبلغت تكفلة المشروع حوالي (2.5) مليون دينار، واستغرق إنجازه ثلاث سنوات، وفي السياق التحديثي ذاته تم تزويد كل بلدية بجهاز مساحة (دستومات) حديث ومتطور.

د) هيكلة أجهزة الوزارة المركزية والمديريات التابعة لها:

عمدت الوزارة في معرض اهتمامها بتطوير أجهزتها وإعادة تنظيمها إلى اتخاذ عدة إجراءات أهمها: إعادة هيكلة مديريات مجالس الخدمات المشتركة* في مختلف مناطق المملكة والتي تم تأسيسها استناداً إلى نظام مجلس الخدمات المشتركة رقم (17) لسنة 1983 وتتبع إدارياً ومالياً لوزارة الشئون البلدية وكان لإنشائها في ذلك الوقت أثر كبير في إحداث نقلة نوعية بمفهوم الإدارة المحلية وتقديم الخدمات المشتركة لعدد من البلديات والتجمعات السكانية المتجاورة وتقديم خدمات للمناطق الواقعة خارج حدود البلديات، وبعد عملية الدمج تم تخفيض عددها من (44) مديرية مجلس خدمات مشتركة إلى (22) مديرية مجلس خدمات مشتركة. اضافةً إلى تفعيل جهاز التفتيش والرقابة في الوزارة وإمداده بالكوارد اللازمة لمساعدة البلديات على تصويب وتحسين أدائه، وقد انطوت عملية تفعيل جهاز الرقابة على تعيين عدد من الموظفين لمتابعة الجوانب الإدارية، والمالية، والفنية، المتلعقة بعمل البلديات، والتحقق من مدى التزامها بأحكام القانون.

2) المحور التشريعي:

ترافق عمل وزارة الشؤون البلدية على تحديث القوانين والأنظمة المتعلقة بالعمل البلدي وتطويرها، وتحديثها، مع الشروع في تنفيذ مشروع إعادة هيكلة البلديات، وذلك بغية تحقيق الأهداف التالية:

أ) الانسجام مع الأوضاع الإدارية والتنظيمية الجديدة للبلديات التي تم استحداثها.

ب) إسناد المزيد من الصلاحيات للبلديات الجديدة بما يمكنها – نظرياً – من أداء واجباتها بسرعة وكفاءة، بحيث توازي الصلاحيات الجديدة للبلديات تلك التي تتمتع بها أمانة عمان الكبرى.

ج) تعزيز عمليات المراقبة والتوجيه لأعمال البلديات للتحقق من مدى التزامها بالقوانين والأنظمة.

د) إكساب التشريعات مرونة نسبية بحيث تكون قادرة على مواكبة ما يطرأ على العمل البلدي من مستجدات وتحديث.

ويعرض الجدول رقم (19) التعديلات التشريعية (القوانين، والأنظمة) التي تم تحديثها على قانون البلديات، والأهداف التي وقفت خلف كل تعديل .

الجدول رقم (19)

أهم التعديلات التي طرأت على قوانين البلديات وأنظمتها وأهدافها(*)

القانون أو النظام الذي طرأ عليه التعديل/ والقانون أو النظام الجديد	أهداف التعديل
قانون البلديات رقم (14) لعام 2007	- خفض سن الناخب من 19 سنة الى 18 سنة لتوسيع قاعدة الناخبين - تخصيص كوتا 20% من عدد مقاعد المجلس البلدي للمرأة كحد أدنى لاتاحة الفرصة أمامها للمشاركة في الخدمة العامة - إجراء الانتخابات لرئيس وأعضاء المجلس البلدي بشكل مباشر وفي يوم واحد - توسيع صلاحيات البلديات وتثبيت مبدأ اللامركزية، تمكين البلديات من إجراء أي تعديلات تنظيمية على مخططاتها، اختصار الإجراءات وتشريعها. تمكين البلديات من إنشاء صناديق إسكان لموظفيها، زيادة المخصصات التي تجبي لصالح البلديات.
قانون إنشاء محاكم البلديات / قانون مؤقت رقم (72) لسنة (2001)	تمكين البلديات من إنشاء محاكم خاصة لاستيفاء الرسوم ولمخالفات العائدة لها لزيادة إيراداتها.
قانون رخص المهن/ قانون مؤقت رقم (9) لسنة (2000)	تسهيل إجراءات نقل فئة أي بلدية، وتقسيم البلدية الواحدة إلى فئات لغايات الرسوم بهدف تنفيذ الالتزام بعدم زيادة الرسوم على المواطنين في المناطق الصغيرة، إضافة مهن جديدة.
نظام منع المكارة ورسوم جمع النفايات / نظام رقم (93) لسنة (2001)	تحقيق المرونة في تحديد ونقل فئات مناطق البلدية، تحقيق العدالة في استيفاء الرسوم، تمكين البلديات من المحافظة على السلامة العامة.
نظام موظفي لبلديات / نظام رقم (28) لسنة (2002)	معالجة الثغرات ولنقص في النظام السابق، مساواة موظفي البلديات بموظفي الحكومة من حيث الحقوق والميزات. يتم تعين الموظفين بقرار من المجلس البلدي بناء على تنسيق لجنة شئون الموظفين ويخضع القرار لموافقة وزير البلديات.
نظام معدل لنظام البنية والتنظيم /	المحافظة على الأراضي الزراعية، تخفيف

نظام رقم(99) لسنة (2001)	أحكام التنظيم للسكن الزراعي والسكن الريفي، إمكانية تقسيم الواحدة إلى فئات لغايات الرسوم، وضع أحكام شاملة لمشاريع الإسكان.

ويلاحظ من خلال الجدول أعلاة أن قانون البلديات رقم (14) لسنة 2007 تبنى زيادة قاعدة المشاركة الشعبية للمواطن عن طريق تخفيض السن القانوني إلى 18 عاماً بدلاً من 19 عاماً فاصبح بمقدور فئة كبيرة ممارسة حقهم في الاقتراع واختيار ممثليهم، وكذلك الاهتمام بالمرأة وحتمية وجود المرأة في المجلس وتخصيص ما نسبته (20%) من مقاعد الأعضاء في كل بلدية للمرأة وحتى لو لم تحصل على صوتها المهم أن تترشح وبعكس ذلك يتم تعبئة النسبة بالتعيين، يذكر أن هناك امرأة فازت بمنصب رئيس بلدية من الفئة الثانية ، ويسجل للقانون أعلاه دوره في رفع نسبة المشاركة الشعبية على المستوى المحلي وذلك بالنص على أن تُجرى الانتخابات للرئيس وللأعضاء في يوم واحد مما يشجع المواطن بالذهاب إلى مراكز الإقتراع.غير أن إجراء التعديلات على قانون البلديات لم يكن بالأمر السهل فقد واجه معارضة من قبل النواب وتم تأجيل النظر به لعدة دورات، فعلى صعيد الأحزاب السياسية أكد حزب المعارضة الرئيس حزب جبهة العمل الإسلامي عزمه على إسقاط مشروع دمج البلديات في البرلمان موضحاً أن استقالات رؤساء وأعضاء المجالس البلدية المنتسبين للحزب أو الذين فازوا في الانتخابات البلدية على قائمته النهائية ولن يتم التراجع عنها، وأنه لا يمكن الموافقة على تعيين رؤساء وأعضاء المجالس البلدية الذين ينبغي أن يتم انتخابهم من القواعد الشعبية ، مما دعا الحكومة إلى التخلي عن تعيين رؤوساء البلديات والعودة إلى الانتخاب ، ومن ثم أقر المجلس قانون البلديات.

3) المحور المالي:

تطلعت استراتيجية إعادة هيكلة البلديات إلى حل المشكلات المالية للمجالس البلدية عن طريق ما يلي:

أ) معالجة مشاكل مديونية البلديات بالتعاون مع بنك تنمية المدن والقرى:

وقد تم ذلك في النصف الثاني من عام 2001 من خلال تخفيض أسعار الفائدة على قروض البلديات، وجدولة الأقساط المستحقة على القروض، وتحويل الأرصدة المكشوفة للبلديات إلى قروض طويلة الأجل، وتقديم مساعدات مالية عاجلة للبلديات ذات الأوضاع المالية السيئة لتغطية جوانب مختلفة في أدائها الفني والخدمي وبما قيمته (2.330) مليون دينار، وقامت الحكومة برفد البلديات بآليات ومعدات وأجهزة حاسوب ومساحة وذلك وفق احتياجات كل بلدية، وشراء كابسات للبلديات، بما قيمته (3.6) مليون دينار، كما عمدت الحكومة إلى تنفيذ عدد من المشاريع التنموية المتعلقة بتطوير البنية التحتية ، والتنمية الاجتماعية، والدعم المؤسسي بالتعاون مع وزارة

التخطيط، كمشروع حزمة الأمان الاجتماعي الذي انتهى تنفيذه عام (2003)، بعد أن استفادت منه في المرحلة الثالثة والرابعة حوالي (134) بلدية، وبكلفة (13.5) مليون دينار.وبرنامج تعزيز الإنتاجية الذي تضمن إقامة (52) مشروعاً تنموياً استفادت منه (48) بلدية خلال عامي (2003/02002)، وبما كلفته (2.7) مليون دينار، والجدول رقم (20) يبين القروض الممنوحة للبلديات من قبل بنك تنمية المدن والقرى بعد عملية الدمج.

الجدول رقم (20)

القروض الممنوحة من بنك تنمية المدن والقرى منذ عام 2002-2007 (*)

السنة	مجموع القروض بالمليون	عدد القروض الممنوحة
2002	14.5	149
2003	6.4	74
2004	6.3	49

ويرى الكاتب أن ارتفاع قيمة القروض الممنوحة من بنك تنمية المدن والقرى إلى البلديات في عام 2002 له مبرراتة ، لأنه العام الذي تلا عملية الدمج والتي كانت مكلفة بحد ذاتها ، اضافةً إلى ترتب مبالغ جديدة على البلديات نتيجة الاستملاكات التي قامت بها البلديات المندمجة، إضافة إلى قيام البلديات المندمجة بتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين ما ترتب عليه شراء آليات جديدة ، وإدخال وسائل التكنولوجيا والربط الآلي وتنفيذ خطط لتأهيل الموظفين وتدريبهم وغيرها من الإجراءات المكلفة ، إلا أن هذه القروض عادت وانخفضت في السنوات التالية.

ب – العمل على إقرار تصديق موازنات جميع البلديات بداية السنة المالية:

شرعت سائر البلديات في تنفيذ مشاريعها في اليوم الأول من الشهر الأول من كل عام. كما خصصت وزارة الشؤون البلدية خمس جوائز تتفاوت قيمتها باختلاف فئة البلدية. بحيث تتراوح تلك القيمة مما بين (450) ألف دينار للبلدية من الفئة الأولى، و(25) ألف دينار للبلدية من الفئة الثالثة، وعملت الوزارة على تصميم نموذج تفصيلي لتقييم أداء البلديات وقياس درجة استحقاقها للجوائز، وتناول ذلك النموذج الجوانب المتعقلة بأداء البلدية، ونفذت التقييم لمدة عام ووزعت الجوائز. غيرأن الوزارة عدلت عن ذلك وقررت توظيف المبلغ المرصود لتلك الجوائز لتسديد ديون بلديات الفئة الثالثة ، وتلبية الاحتياجات الملحة لعدد من البلديات الأخرى.

وتم تنفيذ الإجراءات ضمن خطة الإصلاح وإعادة الهيكلة للبلديات في المحور المالي عام 2001 بناء على نتائج تحليل الوضع المالي للبلديات الأردنية لعام 2000، وبعد تقييم أسباب تردي الوضع المالي العام للبلديات ، فكانت خطة الإصلاح وإعادة الهيكلة للبلديات مجموعة من الإجراءات لإنعاش الواقع المالي للبلديات وعلى النحو التالي:-

1 - قامت الوزارة بناء على قرار مجلس الوزراء بتخصيص ما نسبته (5.6%) من مبيعات المشتقات النفطية ما عدا زيت الوقود لصالح البلديات، حيث تمت زيادة هذه النسبة من (2.4%) إلى (5.6%) حسب التعديلات الجديدة التي تم إجراؤها على قانون البلديات.

2 - قدمت وزارة الشؤون البلديه مبلغ (5) ملايين دينار أردني كمساعدات عاجلة للبلديات وقامت بشراء الآليات والمعدات والأجهزة اللازمة لانجاح عمل البلديات وتمكين البلديات من القيام بواجباتها ومهامها بنجاح، حيث تم توزيع سيارات كابسة للنفايات وآليات لودر وسيارات بكب وموترت رش مبيدات حشرية وماتورات تدخين وحاويات للنفايات، ودهان للأطاريف ومبيدات حشرية وأجهزة مساحية حديثة وأجهزة كمبيوتر بالإضافة إلى تزويدهم بقارمات للتعريف بأسماء البلديات الجديدة ومناطقها بعد عملية الدمج وتم توزيع هذه الآليات والمعدات بناء على دراسة أعدت خصيصاً لمحاولة الوصول إلى توزيع عادل ومتوازن لكافة البلديات .

3 - قامت الوزارة بتقديم مساعدات مالية عاجلة للبلديات التي تعاني أوضاعاً مالية صعبة والتي لا تتوافر في صناديقها رواتب موظفيها بهدف تمكينها من صرف رواتب موظفيها وتقديم الخدمة .

4 - تم الإيعاز من قبل الحكومة لبنك تنمية المدن والقرى بتخفيض أسعار الفائدة على قروض البلديات لتصبح(6.75%) بدلاً من (7.5%) ، وزيادة فترة السماح لمدة خمس سنين. والاستمرار في صرف رواتب موظفي البلديات ذات الوضع المالي الصعب من خلال تخصيص مبلغ (مليون دينار) تمنح كقروض دون فائدة خلال النصف الثاني من عام 2001. وتأجيل الأقساط المستحقة على قروض بلديات المملكة بمبلغ (6،4) مليون دينار أردني، وتحويل الأرصدة المكشوفة لبعض البلديات في المملكة الى قروض طويلة الأجل بمبلغ إجمالي حوالي (2.4) مليون دينار تسدد على (10) أقساط سنويا وبفترة سماح لمدة سنتين، وتم شراء آليات للبلديات بما يقارب (3) مليون دينار. وتم تخصيص مبلغ (5) مليون دينار تمنح كقروض ميسرة للبلديات الجديدة لغايات دفع المبالغ المترتبة على البلديات نتيجة الاستملاكات للشوارع والساحات والحدائق العامة. وأخيراً تم منح

قروض لغايات دفع عوائد الضمان الاجتماعي المطلوبة من البلديات بمبلغ (29.7) مليون دينار .

5 - تم اعتماد تعليمات جديدة لإعداد الموازنات والتصديق عليها يتحدد بموجبها آليات الإنفاق والسياسات العامة لموازنة البلديات الجديدة في مجال ترشيد الإنفاق وزيادة تحصيل أموال البلديات، وتشجيع المشاريع الاستثمارية والتنموية وتفعيل مشاركة القطاع الخاص في المشاريع، كما تم لأول مرة تحديد موعد لتصديق الموازنات لايتجاوز النصف الأول من الشهر الأول من كل عام بعد أن كانت عملية تصديق موازنة البلديات تتم بأسلوب عشوائي طيلة العام المالي.

خامساً : آثار تطبيق عملية الدمج

نتج عن تطبيق عملية دمج البلديات مجموعة من الآثار وقد قام الباحث بتقسيمها إلى آثار إدارية ، وتتشريعية ،ومالية ، وسياسية تمثلت في ردود أفعال الشارع الأردني حول عملية الدمج ، وسوف يقوم الباحث باستعراضها على النحو الآتي :

1- **الآثار الإدارية:**

نتج عن عملية دمج البلديات في المملكة الأردنية الهاشمية تغيّيرات جوهرية كبيرة وعلى مختلف الأطر وكان أهمها من الناحية الإدارية:

أ) تقلص أعداد البلديات: تم تخفيض أعداد البلديات من(328) بلدية و(68) تجمع سكاني إلى (99) بلدية ، وتخفيض عدد مجالس الخدمات المشتركة من (40) مجلساً إلى (21) مجلس خدمات مشتركة.

ب) ازدياد أعداد الموظفين ذوي الكفاءات المتخصصة : ارتفع عدد الموظفين والعاملين في البلديات من (15354) موظفاً عام 2000 إلى (19702) موظف عام 2004 ، بزيادة مقدارها (4348) موظفاً وعاملاً، وكان نصيب عمال النظافة من هذه الزيادة(1608) عامل نظافة. وقد جاءت هذه الزيادة بناء على تعيين (743) مهندساً مدنياً ومعمارياً ومساحاً ورساماً معمارياً، بالإضافة إلى نقل جميع موظفي مجالس الخدمات المشتركة التي تم إلغاؤها إلى البلديات وتعيينات عشوائية بدون موافقة الوزارة ، وكذلك أدت عملية دعم البلديات بآليات جديدة تقدر بحوالي(450) آلية نظافة واليات إنشائية إلى تعيين سواقين وعمال لتشغيل هذه الآليات، كما أدى دعم البلديات بأجهزة كمبيوتر إلى تعيينات جديدة لتشغيل هذه الأجهزة . وهذا أدى إلى زيادة المقدرة الفنية لإنجاز أعمال البلديات واعتمادها على نفسها دون

الاستعانه بدوائر الحكومة الاخرى مثل مديريات الشؤون البلدية ودائرة الأراضي؛ مما ساعد في سهولة إنجاز معاملات المواطنين بيسر في مواقعهم ، مما أدى إلى زيادة الأعباء المالية المترتبة على البلديات جراء زيادة مخصصات رواتب الموظفين والعاملين.

ج) التوسع في اللامركزية وتفويض الصلاحيات أعطيت البلديات الصلاحيات الكاملة البلديات لدراسة وتدقيق وتصديق معاملات الترخيص وإفراز الأراضي والشقق دون اللّجوء إلى مديريات الشؤون البلدية . كذلك تم تشكيل لجان لوائية للتنظيم والأبنية برئاسة رئيس البلدية وعضوية أعضاء المجلس البلدي، وتشكيل لجان محلية للتنظيم والأبنية في كل منطقة من مناطق البلدية مما أدى إلى تفعيل دور البلدية في ادارة شؤونها واتخاذ القرارات المناسبة، إلا أن تشكيلة بعض اللجان أظهرت ازدواجية في عضويتها حيث لوحظ تكرار عضوية بعض اللجان المحلية واللوائية مما يؤثر في قوتها الاستئنافية. كما أن انخفاض الدور الرقابي لمديرية الشؤون البلدية أدى إلى ظهور أخطاء في بعض المعاملات الواردة للوزارة بخصوص العطاءات والمخططات.

د) ازدياد الرقابة والتفتيش على البلديات : اشتملت الخطة في المحور الإداري على تفعيل الرقابة والتفتيش والتوجيه على البلديات، وتعيين مفتش مالي وإداري لكل بلدية، وتحديد المستوى التعليمي للمفتشين الماليين والإداريين، مما أدى إلى إيجاد نقلة نوعية في مستوى الرقابة والتفتيش وضبط نفقات البلديات ، والتقيد ببنود الموازنة ، وزيادة في نسبة تحصيلات المستحقات المترتبة للبلدية على المواطنين، وكشف بعض المخالفات والتجاوزات المالية والإدارية ، وتصويب الممكن منها، و ضبط حركة الآليات وأوامر الحركة وتخفيض نفقات المحروقات وضبط دوام الموظفين .

هـ) التخطيط الإقليمي وتنظيم المدن والقرى :من خلال نظرة سريعة الى الفترة الزمنية البسيطة التي جرت بها هذه الخطة ولغايات التنظيم يمكن ملاحظة أرتفاع مستوى الأداء في تطوير خدمات البنية التحتيه للعديد من المناطق من خلال إعادة توزيع مكاسب التنمية، حيث أصبحت الخدمات البلدية تصل إلى معظم التجمعات السكانية وبنفس المستوى. وتطور العمل البلدي في مجال التنظيم، حيث تم توفير كوادر فنية قادرة على تحمل مسؤولياتها بعيدا عن مفاهيم المحسوبية أو المنافع الشخصية ، وأصبحت الجدوى الاقتصادية من إقامة مشاريع رائدة في مناطق البلديات أكثر واقعية، كونها تتعامل مع عدد أكبر من السكان. لقد أدت عملية دمج البلديات إلى شمول التجمعات السكانية كافة ، وإلى تحديد مفهوم جديد لحجم المدن

وأظهرت استطاعة كبرى للسيطرة على الأنشطة المختلفة، مما أدى إلى عدم التوسع العشوائي في حدود التنظيم وحدود البلديات.

2- **الآثار التشريعية :**

لقد أسهم مشروع تطوير وإعادة هيكلة البلديات في إجراء تحديث شامل على التشريعات المتعلقة بعمل البلديات ، وقد أدى هذا التحديث إلى مجموعة من التعديلات التي هدفت في مجملها إلى مواكبة الوضع الإداري والتنظيمي الجديد للبلديات، وإعطاء البلديات مزيداً من الصلاحيات لتعزيز اللامركزية الإدارية، وقيام البلديات بواجباتها كمؤسسات أهلية ذات استقلال مالي، وهذا أدى إلى :-

أ) زيادة مقدرة البلديات في تحصيل أموالها من خلال تعديل القوانين والأنظمة وخاصة ضريبة الأبنية والأراضي .

ب) الزيادة في الموارد المالية للبلديات من خلال تعديل قانون البلديات بزيادة النسب المخصصة للبلديات من عوائد المشتقات النفطية .

ج) تنظيم شؤون موظفي البلديات، من خلال إصدار نظام جديد خاص بهم . ويعد صدور قانون البلديات رقم (14) لسنة 2007 من أهم انجازات وزارة الشؤون البلدية في المملكة الأردنية الهاشمية .

د) ارتفاع نسبة المشاركة الشعبية حيث أدت عملية دمج البلديات في المملكة الأردنية الهاشمية إلى وعي المواطنين بأهمية المشاركة في صنع القرار المحلي ، ويلاحظ ذلك من خلال ازدياد الإقبال على التصويت في الانتخابات البلدية التي جرت في عام 2003 بموجب القانون المعدل لقانون البلديات رقم (72) لسنة 2001 ، والذي تم بموجبه انتخاب أعضاء المجالس البلدية، حيث بلغت نسبة المشاركة الشعبية 58%. أما الانتخابات التي تلتها في عام 2007، فقد بلغت نسبة الإقبال على التصويت 65% ويعود سبب انخفاض النسبة عام 2003 إلا أنه لم يُجر انتخاب رؤساء البلديات بل تم تعيينهم من قبل الحكومة، أما في انتخابات 2007 فقد تم الاستناد إلى قانون البلديات رقم (14) لسنة 2007 والذي تم بموجبه انتخاب الرئيس والأعضاء وتزامن ذلك مع موعد الانتخابات النيابية في المملكة الأردنية الهاشمية، إضافة إلى وجود كوتا نسائية في المجلس البلدي ويتوقع أن تزداد نسبة المشاركة الشعبية في الانتخابات البلدية التي ستجري عام 2011م.

3- **الآثار المالية:**

يعد الجانب المالي من أهم المحاور التي ركّزت عليها عملية دمج البلديات، وذلك لانعكاس الوضع المالي على كافة أعمال البلديات، ويلاحظ أن أهم التغيرات التي حدثت بعد الدمج تمت في ما يلي:

أ) الموازنات :

تم إجراء تحديث نماذج الموازنات مع بداية تنفيذ مشروع تطوير وإعادة هيكلة البلديات بالتعاون مع الوكالة الألمانية للإنماء الدولي، وتمت حوسبة هذه النماذج وتوزيعها على البلديات .وبدأ العمل بذلك اعتبارا من موازنات عام 2002، حيث قامت الوزارة ولأول مرة بتصديق موازنات البلدبات قبل بداية العام المالي، في حين أنها كانت تتأخر حتى بعد النصف الأول من العام المالي. وقد ظهر لدى تصديق هذه الموازنات العديد من المؤشرات المالية التي تتعلق بالإيرادات والنفقات والعجز المالي الذي كان يصاحب الموازنات سابقا وهي كالتالي:

- تم تصديق موازنات البلديات لعامي 2002 و2003 دون عجز .
- تم تصديق موازنات البلديات لعام 2004 بعجز (15) بلدية.
- تم تطور في حجم موازنات البلديات.
- تمت الزيادة في النفقات الرأسمالية (إجمالي النفقات) من (15%) في عام 2000 إلى (30%) من إجمالي النفقات عام 2003 .
- حققت الكثير من البلديات زيادة ملحوظة في إيراداتها الذاتية، وكما هو موضح في الجدول رقم (21)

الجدول رقم (21)

الزيادة في إيرادات البلديات الذاتية قبل وبعد الدمج (*)

نوع الايرادات	قبل الدمج عام2000	بعد الدمج عام2004
المسقفات	7.5 مليون دينار	10 ملايين دينار
رخص المهن	1.8مليون دينار	2.4 مليون دينار
رخص الانشاءات	3.9مليون دينار	4.8 مليون دينار
رسوم جمع النفايات	3.2 مليون دينار	5.8 مليون دينار
إيرادات مشاريع انتاجية	3.2 مليون دينار	6 مليون دينار
العوائد	1.1 مليون دينار	4 مليون دينار

كما أدت هذه الإجراءات إلى تقليص عجز موازنات البلديات في الأعوام اللاحقة لعملية الدمج إلى الصفر، ويبين الجدول رقم (22) الأداء المالي والإداري خلال الأعوام (2002، 2003، 2004مقارنة مع عام 2000.

الجدول رقم (22)

الأداء المالي والإداري للبلديات خلال الأعوام 2000 -2008 (*)

البند	قبل تنفيذ الدمج	بعد تنفيذ الدمج		
	2000	2002	2003	2004
	القيمة	القيمة	القيمة*	القيمة*
مجموع موازنات البلديات	66	76	80	81
نسبة الرواتب إلى الموازنة	%54.5	%43	%40	39.5 %
المشاريع الرأسمالية للبلديات	11	23	24	28

ب) المديونية :

تعتبر المديونية سبباً رئيساً وراء تبني خطة إعادة هيكلة البلديات ، حيث وصلت مديونية البلديات قبل الخطة حوالي (64) مليون دينار عام 2000 إلا أنه يلاحظ أن البلديات شهدت انخفاضاً في مديونيتها بعد عملية الدمج.

ويلاحظ أن المديونية انخفضت في العام 2004 إلى (61) مليون دينار نتيجة تسديد الوزارة لمديونية (39) بلدية ، وهي بلديات الفئة الثالثة والرابعه بمبلغ مقداره خمسة ملايين دينار، وهذا الإجراء انعكس ايجابيا على وضع هذه البلديات، حيث إن رفع عبء المديونية عنها سيمكنها من القيام بدورها بالشكل الصحيح وسيرفع من مقدرتها الاقتراضية، حيث أصبح لدى (90%) من بلديات المملكة القدرة على الاقتراض. أما ارتفاع المديونية عام 2002 و2003 فذلك عائد إلى منح البلديات قروضاً لتسديد التزامتها تجاه مؤسسة الضمان الاجتماعي وتسديد أماناتها الحكومية وغير الحكومية والاستملاكات التي قضت به المحاكم وتأجيل الأقساط المستحقة على البلديات.

سادساً: الآثار وردود الافعال السياسية حول عملية الدمج

أثارت عملية الدمج ردود أفعال مختلفة ومتباينة وانقسمت القوى والفعاليات الشعبية والاحزاب ومنظمات المجتمع المدني بين أقصى درجات المعارضة وأشد درجات التأييد وما زال الجدل مستمراً حتى وقتنا الحاضر، ويعرض الكاتب فيما يلي أهم ردود الأفعال حول عملية الدمج .

1- ردود الأفعال المعارضة:

انقسمت الآراء المعارضة للقيام بعملية الدمج بين اتجاهين وهما:

أ-الاتجاة الاجتماعي والسياسي:

كان من الطبيعي أن تواجه عملية دمج البلديات معارضة كبيرة، وبخاصة من جانب رؤساء البلديات حيث أدت عملية الدمج إلى تجريدهم من امتيازاتهم المادية والمعنوية نتيجة حل المجالس البلدية وتشكيل عدد أقل من المجالس التي لن تستوعب إلا عدداً أقل بكثير من الرؤساء والأعضاء ، فضلاً عن أن تنفيذ تلك العملية كان يعني حل المجالس البلدية التي تشكلت بواسطة الآليات الانتخابية، وهذا ما يتعارض مع توجهات أنصار الطروحات الديمقراطية، حيث رأى المفكرون وقادة الاحزاب السياسية والبرلمانية أن تلك الخطوة تمثل انتهاكاً للمبادئ الديمقراطية، وتناقضاً مع الخطاب الرسمي المعلن للحكومات الأردنية المتعاقبة، الذي تؤكد فيه حرصها على تعزيز مسيرة الانفتاح السياسي في البلد، على اعتبار أن إصلاح أوضاع البلديات المتدهورة – هو من وجهة نظرهم أمر ضروري ومطلوب – لا ينبغي أن يكون على حساب إعاقة تلك المسيرة والإسهام في وضع المزيد من العقبات أمامها.

ويلاحظ أن وجهة نظر الساسة والبرلمانيون ومنظمات المجتمع المدني تقوم على أن مشروع الدمج لم يستند إلى دراسات ميدانية تأخذ بعين الاعتبار الطبيعة الجغرافية والسكانية لكثير من البلديات، ولا إلى استطلاعات ميدانية أو استفتاءات شعبية تأخذ آراء وخصوصية وتحفظات المواطنين، وهذا الرأي تبنته الأحزاب الفعالة في الأردن وفي مقدمتها حزب جبهة العمل الإسلامي ، وبخاصة فيما يتعلق بشق تعيين رئيس البلدية كونه يؤدي إلى الإطاحة بهيمنة كوادر الجبهة على عدد من أهم وأكبر المجالس البلدية في الأردن في كل من إربد والزرقاء الرصيفة والكرك، بل إن قادة الجبهة اعتبروا أن الهدف الرئيس وراء المشروع رغبة حكومية في تحجيم نفوذها وإضعاف حضورها الفعال في مجال العمل العام.

ويمكن تلخيص أبرز العوامل التي ساقها معارضو دمج البلديات فيما يلي:

1. تعارض المشروع مع القانون، إذ إن القانون يمنح وزير البلديات، الحق في دمج بعض البلديات، بعد استشارة المواطنين وتوصية المحافظ، وعند القيام بهذه الخطوة الهامة لم يتم تطبيق القانون، ولم يجري أستشارة المواطنين وكانت الفكرة حكومية بحتة ، وهو ما يتعارض مع أبسط قواعد الديمقراطية .
2. إهمال المشروع للخصوصيات الاجتماعية والجغرافية والاقتصادية لكثير من البلديات، إذ إن كثيراً من البلديات هي تجمعات عشائرية في أصلها. تشتمل على عشيرة واحدة أو أكثر يسودها التجانس. كما أن هناك تباعداً جغرافياً، واجتماعياً أحياناً، يفصل بين بعض تلك البلديات موضوع الدمج، ما يعني أن دمجها سيولد مشكلات عشائرية واجتماعية كثيرة. كما أن

عملية الدمج ستقضي إلى ترفيع عدد من بلديات الفئة الثالثة والرابعة، وهي التي يعاني سكانها من ظروف اقتصادية صعبة، إلى الفئة الأولى مباشرة، الأمر الذي سيثقل كاهل سكان تلك البلديات ويرتب عليهم أعباء الزيادة في الضرائب والمسقفات ورسوم التراخيص.

3. إن المديونية التي تتذرع بها الحكومة لفرض المشروع نجمت عن قيام البلديات بتنفيذ مشاريع إنتاجية وخدمية نيابة عن الحكومة، كما أن المديونية لا تشكل مشكلة كبيرة، فمديونية البلديات واضحة وجلية في مختلف دول العالم الثالث.

4. ان هذا المشروع لم يحقق أي نجاح وقد اوقع ظلم على التجمعات السكانية التي باتت تدفع الضرائب فقط دون أن يشعروا باي خدمة تقدم لهم ولم تستفد القرى الصغيرة من خدمات البنية التحتية ويشبه البعض دمج البلديات بالحوت الذي يبتلع صغار السمك.

ب- الاتجاة العشائري :

بمجرد الاعلان عن القيام بعملية الدمج من قبل الحكومة ، تعالت الاصوات المعارضة للمشروع حيث شكلت القوى العشائرية ذات الثقل الاكبر في المجتمع الأردني تكتلات للضغط على الحكومة لردها عن القيام بعملية الدمج مبررة معارضتها بما يلي :

1. أن الدمج سيؤدي إلى إضعاف القوى العشائرية ، نتيجة إفتقار تلك العشائر المنافسة على المواقع المتقدمة في البلديات مستقبلاً ، فالدمج سيُدخل قوى جديدة منافسة في البلديات الكبرى ، والتي ستستحوذ على معظم المقاعد البلدية ، ويؤدي أيضاً إلى عدم وصول أبناء هذه العشائر إلى موقع رئاسة البلدية والذين اعتادوا رئاسته منذ أمد بعيد.
2. أن اهل البلدية ادرى بمشاكلها وهمومها وحاجاتها من الخدمات ، بالتالي سيؤدي الدمج إلى حرمان سكان البلدية من خدمات هؤلاء الاشخاص، وتعزيز عدم المساواة في تقديم الخدمات.
3. أن هناك قيماً وتقاليد وعادات اكتسبتها تلك العشائر منذ أمد بعيد ، ومن يصل إلى مكان صنع القرار من بين هؤلاء القبائل يحسن القيام بعمله مراعياً طبيعة السكان ، غير أن الدمج من شأنه إيصال اشخاص لا يملكون الدراية اللازمة باهل البلدية التي ضمت وبالتالي حدوث مشكلات وأزمات تعيق العمل البلدي ، خاصة في ظل وجود شيوخ قبائل اصحاب سطوة وكلمة مسموعة من قبل غالبية سكان البلدية ، واعتادوا على تلبية طلباتهم من الخدمات المقدمة من البلدية .

وعلى الرغم من كل الخطوات التي اتخذتها الحكومة لضمان تأييد مشروعها بدمج البلديات، إلا أن المعارضة لم تختف تماماً، وإن خفت حدتها، إذ لا يفوت معارضو المشروع ومن مختلف القوى فرصة لتأكيد معارضتهم وإبراز الجوانب والعواقب السلبية للمشروع، وتعرض الصحف بين الحين والآخر مقالات وتصريحات واستطلاعات ومطالبات تدعو إلى إعادة النظر في عملية الدمج، أو تصويب بعض الآثار السليمة التي تمخضت عنها.

ويلاحظ أن الأصوات لا زالت تتعالى في وقتنا الحاضر مطالبة بإعادة النظر بدمج البلديات، لكن هناك تغيير واضح في لغة الطرح فالغالبية العظمى من المعارضين سواء على لسان البرلمانيون او شيوخ العشائر، الذين يرون أن الغاء العملية في الوقت الحاضر أصبح قراراً شبه مستحيل ، لكن هناك إجراءات وتحسينات لا بد من السير بها ، فعلى سبيل المثال يرى بعضهم أن عدالة التمثيل العشائري بعد الدمج لم يكن متوازناً مما أدى إلى خلق مشاكل في أداء مجالس البلديات من حيث توزيع الخدمات التنموية والموازنات، كما أدى الدمج إلى زيادة عبء بعض البلديات وأصبحت 80% من موازناتها تذهب إلى الرواتب وارتفعت مديونية بعضها وبقيت مديونية بلديات أخرى على حالها.

إن مطالب النواب بإعادة النظر في موضوع دمج البلديات ما زالت مستمرة، ففي شهر آب من عام 2009 شهد مجلس النواب تحركاً نيابياً كبيراً قاده 80 نائباً طالبوا بموجبه الحكومة بإعادة النظر في عملية دمج البلديات ، حيث قدموا مذكرة لرئيس الوزراء قالوا فيها: "إن عملية الدمج فشلت في تحقيق أهدافها". وذكروا أن إعادة النظر في دمج البلديات أصبحت ضرورة ومطلباً عاماً في جميع المناطق حيث الشكوى المستمرة من نقص الخدمات فيها وتحسين موقع على حساب آخر. كما يمكن اعتبار أن توقيع 94 نائبا على مذكرة لاحقة تطالب الحكومة بإعادة النظر في الدمج يعني أن هذا المطلب اصبح مطلباً شعبياً ، باعتبار عملية الدمج فشلت ولم تحقق شيئا من أهدافها بل إن آثارها السلبية اصبحت واضحة للعيان في كافة المناطق وأن إعادة النظر بها وبالسرعة الممكنة باتت أمراً ملحاً، فضلا عن أهمية العمل الجاد لإعادة وضع البلديات إلى ما كانت عليه سابقا وإضافة بلديات جديدة لتصبح على الاقل 500 بلدية مع مراعاة شطب المديونيات عنها ودعمها. وأن حجم الإنفاق الكبير الذي أنفق على البلديات بعد الدمج لو أنها وُزعت على البلديات قبل الدمج لعملت على تحسين كافة المناطق ولمس المواطن اثرها على أرض الواقع.

2- موقف الحكومة الأردنية:

لجأت الوزارة ممثلة في وزير الشؤون البلدية في معرض تعاملها مع المعارضة الحادة للمشروع إلى إتخاذ عدة سياسات وإجراءات فقد عملت على إعادة صرف رواتب رؤساء البلديات التي تم حلها ودمجها في بلديات أخرى على شكل مكافآت مالية، كما أعادت تعيينهم أعضاء في البلديات الجديدة ، وردت إليهم الامتيازات التي كانوا يتمتعون بها من مكاتب وسيارات. وقد نظرت بعض قيادات المعارضة، وفي مقدمتها حزب جبهة العمل الإسلامي إلى تلك الخطوة بوصفها تجاوزاً قانونياً يستدعي المساءلة من جانب الجهات المسؤولة عن الحفاظ على المال العام، واعتبرت المعارضة أن الوزارة قد مارست ما يمكن تسميتها بسياسة "العصا والجزرة" لتأمين الدعم لمشروع إعادة الهيكلة، فقد قامت على سبيل المثال، بتثبيت رئيس بلدية السلط احد أبرز رؤساء البلديات الذين أعلنوا تأييدهم للمشروع منذ انطلاقه رئيساً لبلدية السلط. فيما رفضت ابقاء أحد أبرز قيادات جبهة العمل الإسلامي المعارضين للمشروع رئيساً لبلدية اربد.

أما على الصعيد الإجرائي، فقد تراجعت الحكومة ممثلة في وزارة الشؤون البلدية عن المضي قدماً في عملية دمج عدد من البلديات، كما هو الحال فيما يتعلق بدمج بلدية (الفحيص) مع بلدية (ماحص)، ودمج بلدية (الزرقاء) مع بلدية (الرصيفة)، ودمج بلدية (سحاب) مع (أمانة عمان الكبرى). وقد أكد وزير الشؤون البلدية أن ذلك تم بناء على تقديرات مجلس الوزراء الذي لم يأخذ بتنسيب الوزارة، آخذاً بالاعتبار معارضة الأهالي في تلك البلديات لعملية الدمج، وأن العملية برمتها لا ترتكز على الإطلاق إلى أهداف سياسية للنيل من أحد، وأن التصعيد ورفض العملية من جانب جبهة العمل الإسلامي جاء لتحقيق مصالح انتخابية وحزبية. وقد اختلفت تفسيرات المراقبين لذلك التراجع، فيما عدهُ البعض تعبيراً عن سعي الحكومة إلى تخفيف حدة المعارضة لبعض حالات الدمج التي لا يتوافر من المبررات المقنعة ما يدعم دمجها، إلا أن بعض المصادر، وبخاصة في حزب جبهة العمل الإسلامي، قد رجحت أن ذلك التراجع الحكومي لا يخلو من رغبة حكومية في تفتيت موقف الحزب، أقوى الجهات المعارضة، وأن المشروع برمته قد جاء في أساسه منسجماً مع توجه دولي يستهدف الحركة الإسلامية بهدف تحجيمها وإضعاف شوكتها، وفي ذات السياق، كان الأمين العام لحزب جبهة العمل الإسلامي قد صرح في حوار معه بأن "الحكومة الأردنية تهدف من وراء دمج البلديات والمجالس القروية إلى إضعاف الاحزاب الاسلامية منذ توقيع الأردن معاهدة (وادي عربة) مع الدولة

العبرية عام (1994) لتحجيم الحركة الإسلامية أكبر التيارات السياسية قوة وتأثيراً في الشارع الأردني.

ويشير المراقبون إلى أن الحكومة قد استفادت بإعلانها التراجع عن توجهها لدمج بلديتي (الزرقاء) و(الرصيفة) في إحداث تباين في مواقف بعض أعضاء جبهة العمل إسلامي، ففي أعقاب ذلك الإعلان، قرر كل من رئيس بلدية (الزرقاء) ورئيس بلدية (الرصيفة)،العدول عن الاستقالة التي كانا قد قدماها للوزارة تمشياً مع الموقف الرسمي لحزب جبهة العمل الإسلامي، الأمر الذي أفضى في نهاية المطاف إلى أن تجد محكمة الحزب في "اجتهاد" رئيس بلدية الزرقاء اختراقاً لتوجهات الحزب، وأن تصدر قرار فصله من قائمة قياديي الحزب.

3- ردود الأفعال المؤيدة:

في الجانب المقابل، وكما كان لمشروع إعادة دمج البلديات خصومه ومعارضوه، فهناك ضعف المناصرين والمؤيدين، ويمكن الإشارة في هذا المقام إلى بعض مواقف التأييد التي يعد أبرزها موقف رئيس بلدية السلط، الذي وقف إلى جانب المشروع بقوة، مؤكداً أن عملية الدمج هي خطوة إيجابية في الاتجاه الصحيح للتخفيف من حدة المشكلات المالية والإدارية التي تعاني منها البلديات، ويشار إلى أن الوزارة قد أبقت على رئيس بلدية السلط بعد إعادة هيكلتها. وفي السياق ذاته، كان وزير البلديات قد تلقى العديد من رسائل التأييد والدعم لمشروع دمج البلديات، التي أعرب مرسلوها عن اعتقادهم بأن مشروع الدمج يساعد البلديات على تجاوز مصاعبها وتحسين أوضاعها وخدماتها. وهذا بالإضافة إلى سلسلة من المقالات الصحفية التي مال كتابها إلى تأييد مشروع الدمج وإبراز جوانبه "الايجابية"، بهذا القرار أو ذاك من التحفظ.

ويرى المؤيدون لدمج البلديات أن عملية الدمج أمر ضروري ومهم للخروج من الأزمة التي تواجه البلديات ويرون أن الحجج التي تعارض الدمج واهية ، فمن حيث التمثيل العشائري في المجالس البلدية يرون أن عملية الفصل والتمثيل ليست أولى من تقديم الخدمة المثلى للمواطن، وأن التنمية أهم من التمثيل العشائري الذي يتبناه الجانب المعارض للدمج ، وأن قرار دمج البلديات ليس السبب في الاحتجاج.

وهناك من يؤيد عملية الدمج بأبعادها التنظيمية ويرى أن المشكلة ليست في قرار الدمج بل في إيجاد قانون انتخاب عصري للبلديات ، ومن هنا لابد من مراجعة القانون الذي ربما أدى إلى ثغرة في توزيع المكتسبات التنموية ، وأيضاً تقييم الأثر التنظيمي لتجربة دمج البلديات فيما يتعلق بالمخططات الشمولية تحديدا

ومراجعة الإشكالات والأعباء الإدارية التي نتجت عن تطبيقات القانون ومن ثم يتم النظر في آلية التمثيل في المجالس، وأن العودة عن قرار الدمج يؤدي إلى التدمير وليس التطوير وخاصة أن هناك ايجابيات تحققت يجب أن تعظم.

ويؤكد البعض أن إجراءات دمج البلديات قد أسهمت بشكل واضح في تحسين الخدمات المقدمة للمواطنين في مناطق واسعة ضمن الحدود البلدية، كما عملت على معالجة العديد من القضايا التنظيمية والاجرائية، وتحسين الوضع المالي لعدد كبير من البلديات حيث كانت تعاني من عجز مالي كبير قبل تنفيذ عملية الدمج وقد أصبحت بعد الدمج مستقرة مالياً ولا تحتاج إلى قروض إضافية، وقادرة على تسديد ما عليها من التزامات من دون الإخلال بمعادلة الجودة الخدمية.

وفي ضوء ما تقدم ذكره، يلمس المتتبع لحركة الإصلاح وإعادة الهيكلة للبلديات الأردنية التي بدأ التنفيذ الفعلي بها في النصف الثاني من عام 2001 ، الدور المهم الذي أدته وزارة الشؤون البلدية بدعم مباشر ومستمر من مجلس الوزراء في مواجهة الأعباء العديدة والمتنوعة التي لازمت عملية التغيير والإصلاح، فقد تجاوزت وزارة البلديات قدراتها المتواضعة ، وأسلوب عملها التقليدي ونجحت الجهود في إعادة تنظيم البلديات وأجهزتها وتجديد دمائها وإصلاح التشريعات وتحسين البلديات من الناحية الإدارية والمالية، وانعكس ذلك على مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين .

ومع أن مشروع دمج البلديات ارتكز على بناء القدرات الذاتيه للبلديات ، وتوفير تجهيزات أساسيه وبناء تنظيمي متماسك وإصلاح للتشريعات، ودعم مالي منظم وموجه لتلك البلديات، وأحدث حراكاً سياسياً في المجتمع الأردني إلا أن هناك الكثير الذي ينتظر وزارة البلديات لإتمامه ، ذلك أن الإصلاح والتطوير الإداري والبناء التنظيمي يجب أن لا يقف عند حد معين بل يجب أن يستمر وحتى في أكبر المؤسسات أو المنظمات الأكثر ثباتا واستقراراً ، فالتجارب ومقتضيات التطور والسباق نحو الأفضل والأحسن تتطلب إجراء مراجعة مستمرة في الأنظمة وأساليب العمل ، وتتطلب أيضاً التقييم الدوري للأداء وصولاً إلى حلول مناسبة للمستجدات والتطورات التي تحدث في بنية المجتمع الأردني في النواحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

هوامش الفصل الثالث

1. جريدة الرأي الأردنية ، **مقالة** بعنوان الدمج بين مؤيد ومعارض ،علم الدين ابراهيم .
2. هشام البساط، **الدمج المصرفي**، بيروت: دار برقا للنشر، 1992 ص ص72 – 73.
3. معجم المصطلحات الإدارية ، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الادارية ،2007، ص 74.
4. محمد شما، مقالة بعنوان: بلديات المملكة عاجزة تنظر معجزة، موقع عمان نت، بتاريخ 2007/9/20.
5. Marcou.Gerard, & Vereblyi. Imre. , Op, cit , PP40-41.
6. Bessant. Judith, & Emslie.Sictorail, Reforms and Social Implications, **Victoria Local Government Youth Studies**, Vol.15, Issue.1, March 1996, PP. 33-39.
7. Sancton, A. **Metropolitan and Regional Governance in E.P**, Urban Policy Issues: Canadian Perspectives. Oxford: Oxford University Press, 2002 pp. 54-68
8. Jacquie Mackay, Municpal Margers and Mechanisms of Work, **andiana news**, 25/5/2007.
9. Bessant. Judith, & Emslie.Sictorail, **Op. Cit.** PP. 40-41.
10. د.عبد الغفور ابراهيم ، **مشكلات ادارية معاصرة** ،عمان : دار زهران للنشر والتوزيع،2007، ص ص 43-47.
11. أيمن المعاني ومحمود أبوفارس، **الإدارة المحلية: أسس وتطبيقات**، عمان : المكتبة الوطنية، 2000، ص ص 24 – 25.
12. Gorge. A. Asminar **What is Municipal Poteintal on The Conditions Four Intergovernmental Partnership**, Universtiy of Attawa , Canda, March-8-2002, pp. 33-36.
13. نواف كنعان ، **قانون البلديات بين النظرية والتطبيق**، دراسة تفعيل دور البلديات في خدمة المجتمع المحلي وتطويره في المفرق، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة آل البيت :كلية الدراسات الإدارية . 1998، ص ص 81 – 82.
14. د. عبدالرازق طبيشات، مشروع اربد الكبرى، **ندوة حول مشروع اربد الكبرى، جامعة اليرموك**،10-11حزيران. 1996.
15. Neil Marshal, Reforming Australian Local Government Efficiency, Consolidation And The Question Of Government , **International Review And Sciences** , Vol.64, No .4, 1996, P.650.
16. United Nation Publications, **Local Government Reforms**, Sales No, E. 76 II, H, I 1999 PP 62-64.

17. صالح جرادات، **ورقة عمل** بعنوان الإصلاح الإداري والبناء التنظيمي للبلديات الجديدة ضمن خطة إصلاح وإعادة هيكلة البلديات في الاردن – واقع وتطلعات ، مقدمة لندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية المنعقدة في بيروت : الجمهورية اللبنانية 23-25 سبتمبر2002م.

18. صبحي محرم، **إصلاح الحكم المحلي**، القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية. 1977، ص 9.

19. Eran Razi , Needs and Impediments for Local Government Reform: Centralization vs. Decentralization and Modernity vs. Presented at the Regional **Conference of the International Geographical Union**, Commission of Geography and Public Policy, Durban, South Africa, 4-7 August 2002.

20. Soul. S & Dollery. B, An analysis of the criteria used by Australian Local Government Amalgamation Inquiries Between 1960 and 1992, **Working Paper**, School of Economic Studies: University of New England, 22, March 2000.

21. Petr kion, Indiana Borough. Welcome to Indiana. Retrieved December 1, 2008, from

22. http://www.indianaboro.com/

23. Jacquie Mackay. Professor Spreads The Benefits of Local Government Amalgamation. Retrieved December 1, 2007, from http://www.abc.net.au/capricornia/stories/s1907967.htm

24. كامل نعمان محارب، ورقة عمل بعنوان دراسات تطوير البلديات، قدمت إلى **ندوة** بلديات محافظة العاصمة عمان. حزيران 2002، ص 22.

25. Rolfe. J, Miles. R. Ivanova, G& Lockie. S, “Lessons from the social and Economic impacts of the mining boom in the Bowen Basin 2004 – 2006” , **Australasian Journal Regional Science**, 2007, Vol.4, No.3, p. 204.

26. **Report prepared by City of Toronto** , Toronto Municipality, Building the New City Of Toronto, 2000. from: http://www.law-libintoronto.ca/invisting/report.pdf

27. Dollery, B. , Byrnes, J. , & Crase, L. An Analysis of the New Perspective on Amalgamation in Australian Local Government. Retrieved December 1, 2007, from

28. http://www.une.edu.au/clg/wp/02-2007.pdf

29. نافذ شتات وآخرون، مشروع بلدية إربد الكبرى ، **دراسة غير منشورة**، 1996، ص ص 11– 15.

30. Kennett's Blitz a decade on. Retrieved December 1, 2007, from

31. http://www.theage.com.au/articles/2004/04/24/1082719671977.html?from=storyr hs

32. كامل نعمان محارب، **تطوير البلديات**، عمان: وزارة الشؤون البلدية، 2002، ص ص 21 – 23.

33. **Report prepared by City of Toronto**،Toronto Staff Report 1999، and Staff Report2000. from:

34. http://www.law-libintoronto.ca/invisting/report.pdf

35. Kushner. Joseph, & Sigel. David, Effect of Municipal Amalgamations in Ontario on Political Representation and Accessibility, **Canadian Journal of Political Science**, vol.36, No.1, 2003, p.1040.999.

36. **Report prepared by City of Toronto**, Canada, Appendix B, March 9, 2001 form http://www.law-libintoronto.ca/invisting/report.pdf
37. **Report prepared by City of Toronto**, Canada, Budget background information, 2003. from: http://www.law-libintoronto.ca/invisting/report.pdf
38. Rusk, James. **Deal with workers won't force up taxes**: Last man, The Global and Mail, Toronto and Palmer, Karen, working paper The Toronto Star, Toronto, April 11, 2000.
39. Kushner, Joseph. & Sigel, David. **Op.cit** PP 1045
40. Farruk, Iqbal. Evolution and Salient Characteristics of the Japanese Local Government System , Copyright © 2001 The International Bank for Reconstruction and Development, U.S.A. **World Bank Institute**, 2001.
41. David, Laidler. Federalism market Economics Perspective, Toronto: University of Toronto, **Cato Journal**, No 7, 1987, PP 377–396.
42. د. سلوى شعراوي (محرراً)، **إدارة شؤون الدولة والمجتمع** ، جامعة القاهرة : مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة ، 2001، ص 268.
43. عبد الرزاق الشيخلي ، الإدارة المحلية : دراسة مقارنة ، عمان : دارالميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الاولى ، 2001 ، ص ص 84-88.
44. Neil Lovell. Fiona Henderson: come together: Increasing popular involvement in local decision – marking, **International Journal of Market Research**. Henley, - on – Thames:. Vol.42, Issue.2, Spring 2000, PP. 87-91.
45. **تقرير الأمم المتحدة الصادر عن مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، الدورة التاسعة عشر، نيروبي، 5-9 مايو، 2003، ص14.**
46. Report prepared by City of Toronto. Toronto Municipality Building The New City Of Toronto , Canada, 2000،PP.34. from: http://www.toronto.ca/city-manager/amaljoamation year stats htm
47. Verba, Sidney and Norman H. Nie. **Participation in America: Political Democracy and Social Equality.** New York: Harper & Row. 1972.p65.
48. Tindal, Richard & Susan Nobes Tindal. **Local Government in Canada**. Toronto: McGraw Hill, 1995. PP247.
49. Karnig, Richard C. & B. Oliver Walt. .Decline in Municipal Turnout: A Function of Changing Structure. , **American Politics Quarterly**, 1983, PP.491-505.
50. Tindal, Richard and Susan Nobes Tindal.**Op.cit**, pp.249.
51. Milbrath, Lester**. Political Participation: How and Why People Get Involved in Politics. Publisher**: Unknown Chicago, 1977pp55.
52. Drummond. Robert, Voting Behavior: Counting the Change., in Graham White, ed. , The Government and Politics of Ontario. Scarborough: **Nelson Canada**.Vol.18, 1990, pp250.
53. Cameron, K. '**Some Puppets; Some Shoestrings! The Changing Intergovernmental Context'**. Montreal: mcgill-Queen's University Press, 2002. p.307.

54. Bloomquist. William, & Roger B. Parksa, Fiscal, Service, and Political Impacts of Indianapolis- Marion County's Unigov." Publius: **The Journal of Federalism** Vol. 25, No.3, 1995, PP. 37–54.

55. Tindal, C.R and Tindal, S.N.Op.cit. p304

56. Hamel, P. **Urban Issues and New Public Policy Challenges: The Example of Public Consultation Policy in Montrea**l, Montreal: mcgill-Queen's University Press. 2002.p. 111.

57. Hamel, P. **Urban Issues and New Public Policy Challenges: The Example of Public Consultation Policy in Montrea**l, Montreal: mcgill-Queen's University Press. 2002.p. 111.

58. John B. Sutcliffem "Local Government in Scotland After Devolution: The Lessons from Canada, **Paper prepared for presentation at the CPSA annual meeting in Winnipeg**, **Manitoba**, 2004, p13

59. Poel, D.H"Amalgamation perspectives: Citizen Responses to Municipal Consolidation", **Canadian Journal of Regional Science**, Vol. 23 No.1, 2000, pp.31-48.

60. john b. sutcliffem "Local Government in Scotland After Devolution: the Lessons From Canada, **paper prepared for presentation at the cpsa annual meeting in winnipeg**, **manitoba** 2004pp13

61. Bonney, n. 'scottish devolution: what lies beneath?' , **political quarterly**, Vo. 73, No.2 , 2002, PP. 135-43.

62. Mckinlay douglas limited, local government structure and efficiency , **a report prepared for local government new Zealand**, October 2006, p16.

63. ياسر العدوان وآخرون، تحليل مالية البلديات البرى في الأردن، جامعه اليرموك: **مجلة أبحاث**، العدد 13، 1997، ص 180.

64. Vojnov. I & Poel. D, Municipal Consolidation, Regional Planning and Fiscal Accountability: The Recent Experience in Two Maritime Provinces, **Canadian Journal of Regional Science**, Vol. Spring 2000, PP.70-7.

65. أحمد الملكاوي، محمد عريقات، مقياس درجة اعتماد النفقات المتكررة من الإيرادات العادي مجالس لبلدية في الأردن الأعوام (78، 82، 86،)، الجامعة الأردنية : **مجلة دراسات**، المجلد 17، العدد 2 ،1990

66. Richard, Vengroff.& Robert, Whelan. Municipal Mergers, Decentralization And Democratic Governance: The Case Of Quobecs New Mega-Cities, **Paper prepared for delivery at the Fourth Annual Conference on State Politics and Policy**, Cuyahoga Falls, Ohio, April 30-May 1, 2004. p.65.

67. Mullins, Daniel Robert. Meter poll mate Reform Revisited: the effect of local government structure in the economic and social development of urban eras **PhD.Desertation**, **un published**, Syracuse University. DAI-I – A50/112, 1990, P. 209.

68. Condtrey, Stephen. E. Organizational and personal impacts on local government consolidation Athens Claerke Country, Georgia Journal of Urban agars, Vol, 10, No. 95. Vol, 10 1994, P. 197.

69. Negys, Naohiso. The Role Of Central Covernment and local Government In Japans Regional Development Polices, Globalization And Decentralization Washington: George town University press 1996, P. 157 – 175.
70. Dollery. E, & L, Crase. Is Bigger Local Government Better? An Evaluation of the Case for Australian Municipal Amalgamation Programs, **Urban Policy and Research**, Vol.22, No. 3, 2004, p 274.
71. Chapman, Ralph. Amalgamation Modernizations and efficiency gains the Tasmanian experience, **Paper Presented to the National Conference of Local Government Granters Commission**, Australia, 1998. p.101.
72. Stutzer A.; Lüchinger S. Economies of Scale in Municipal Administration. Empirical Analysis of Municipal Mergers, **Swiss Political Science Review**, Vol. 8, No. 1, April 2002 , pp. 27-33.
73. Dollery .A Critical Evaluation of Virtual Local Government in Australia, **Australian Journal of Public Administration**, Vol.62, No.3, 2003, pp. 82-91.
74. **Report prepared by City of Toronto**, Canada, Building the New City of Toronto, 1999, p.24.
75. Slack, a Preliminary Assessment Of The New City Toronto, **Canadian Journal of Regional Sciences**, Vol.1. No.11. 2000. pp.13-29.
76. Allan, L. Why Smaller Councils Make Sense, **Australian Journal of Public Administration**, Vol. 62. No. 3. 2003. pp.74-81.
77. Enid Slack, Larry S. Bourne, Meric S. Gertler , Responding To Emerging Challenges, **A paper prepared for the Panel on the Role of Government** , 2003, P.13.
78. **Report prepared by City of Toronto**, Canada, Budget 1999 by: www.toronto-bia.com/kesources-mantdbook/sedionm.pdf. .
79. **Report prepared by City of Toronto**. Canada, The GTA Municipalities Included The City of Toronto and the Regional Municipalities of Halton, Peel, andYork. December 1, 1999. from: www.toronto-bia.com/resources/mandbook/setion.pdf
80. كمال جلوقة، **الخدمات البلدية الاجتماعية في عمان الكبرى ودور التخطيط الشمولي في تكاملها**، الرياض : المعهد العربي لإنماء المدن، ، 1993، ص 45.
81. Paul. S, Effects of Public Infrastructure on Cost Structure and Productivity in the Private, **Sector Economic Record**, Vol. 79, No24, 2003, PP. 446-461.
82. Soul, S. & Dollery, ban analysis of the criteria used by Australian Local Government Amalgamation Inquiries, **Working Paper**, School of Economic Studies, University of New England, . 1999, p.17.
83. Bedard, dnis, report of national Commttee surles finance & local taxation quebec city Canada national librare of quebec, 2000 , p.155.
84. Bedard, dnis, report of national Commttee surles finance & local taxation quebec city Canada national librare of quebec, 2000 , p.155.
85. John Rolfe, Amalgemation of local government areasnqueensland: and analysis from work pdf From: http://cpws.cqu.edu.au/FCWViewer/getFile.do?id=5632
86. Sancton. A, Merger Mania, Montreal: mcgill-Queens University Press, 2000, p83.

87. Rolfe, J. Miles, R, Ivanova, G. And Lockie, S "Lessons from the social and Economic impacts of the mining boom in the Bowen Basin 2004 – 2006" , Australasian Journal Regional Science, 2007, Vol.4, No.3, p. 205.
88. Houston. Scott, Municipal Annexation in Texas "Is it really That Complicated? **Texas APA** - Southmost Section, November 19, 2004 , p5
89. Gyulai. Linda, "Boroughs Tread on Thin Ice When Snow Must be cleared, " **The Gazette**, 3February, 2004.
90. Dale H. Poel, Amalgamation Perspectives: Citizen Responses to Municipal Consolidation **School of Public Administration** :Dalhousie University Halifax, Nova Scotia1999, Vol.3, PP 35-37.
91. Joseph Kushner David Siegel, Citizen Satisfaction with municipal amalgamations, **Canadian journal of political science**, Vol. 48 Issue. 1, 9 Jan 2008, PP 73 – 95
92. www.seek-system.com/cgjsf/pdf/Local_Government.pdf
93. Bessant, Judith, Emslie, Michael, Structural Reforms and Social Implication Victoria local Government, **Youth Studies** , Vol. 15, issue.1, March , 1996 P.39.
94. Margo. Randall Neil, Inter local governmental cooperation a growing trend among cities attempting to cut costs while maintaining services, **PHD desteration** unpublished, Golden UBIV. DAI-A, march 1993, P 3362.
95. Henrik Christoffersen, Comparative report Reforming municipal structures around the Baltic Sea: AKF, Institute of Local Government Studies Denmark) Copenhagen, December 2008.P .515.
96. مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الأردنية ، **البلديات ضعف الاستراتيجية وهيمنة المرحلية** ، عمان، 2004 ، ص ص 14-15.
97. احمد شقيرات ، **تاريخ الإدارة العثمانية في شرق الأردن 1864-1915** ،عمان : ألاء للنشر والتصميم ، 1993، ص ص46-53.
98. محمد الصلاح ، **الإدارة المحلية في إمارة شرق الأردن** ، عمان : دار الملاحي للنشر ، 1985 ، ص 18
99. حسين العجارمة ، العوامل المؤثرة في السياسة الانفاقية للمجالس البلدية في الأردن : دراسة استطلاعية للمجالس المحلية في اقليم الوسط ،(**رسالة ماجستير غير منشورة**)، عمان: الجامعة الأردنية ، كلية الدراسات العليا ، 2000، ص ص 13 -15 .
100. قانون البلديات الأردني رقم 29 اسنة 1955.
101. د. عبد الرزاق الشيخلي ، **الإدارة المحلية دراسة مقارنة** ، عمان : دار الميسرة للنشر والتوزيع ، الطبعة الاولى، 2001،ص 112.
102. محمد القيروني ، رفع الكفاية الادارية للمجالس المحلية ، **ورقة عمل مقدمة لموتمر تطوير البلديات** ، العقبة، 1986، 15-18 اذار .
103. عبد المهدي مساعدة وعبد الزاق الشيخلي ، تمويل البلديات في الأردن مشاكل وحلول ، **مجلة ابحاث**: جامعة اليرموك ، ص 212.

104. **تصريح معالي وزير الاعلام** لجريدة الدستور الأردنية ، عمان ، تاريخ 2000/8/23.
105. **التقرير السنوي السابع عشر** والثامن عشر لبنك تنمية المدن والقرى، للإعوام1999،1998 ، ص 33 ص 18.
106. تم إنشاء البنك بموجب القانون المؤقت رقم 38 لسنة 1979، والذي حل محله القانون الدائم رقم 63 لسنة 1985.
107. تنص المادة (5/ج) من قانون البنك على ما يلي :" مساعدة الهيئات المحلية في تحديد اولويات المشاريع الانتاجية في ضوء جدارتها الاقتصادية والمساهمة في راس مال هذه المشاريع .
108. حسن المومني ، القروض وبنك التنمية وواقع البلديات ، **جريدة العرب اليوم** ، عمان، في 1999/12/16، ص 32.
109. صالح جرادات ، دمج البلديات في الأردن واقع وطموحات ، **بحث غير منشور** ، عمان: وزارة الشؤون البلدية ، 2002، ص ص 29-31.
110. د. محمد طعامنة، ود. سميرعبد الوهاب ، **الحكم المحلي في الوطن العربي** ، القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، 2005 ، ص ص 67-68 .
111. يشير الباحث إلى أن عدد البلديات في المملكة الأردنية الهاشمية اصبح بحلول عام 2007 (93) بلدية بسبب إتباع ستة بلديات لامانة عمان الكبرى وأعتبارها واقعه ضمن اختصاصها نظراً لقربها من أمانة العاصمة .
112. المادة الخامسة فقرة (أ) من قانون البلديات الأردني رقم 29 لسنة 1955 وتعديلاته.
113. صالح جرادات ، **مرجع سابق**، ص ص 14-15.
114. **التقرير السنوي** لوزارة الشؤون البلدية لعام 2002 .
115. يذكر أن القوانين التي عدلت هي (القانون المعدل لقانون البلديات رقم 73 لسنة 2001، قانون إنشاء محاكم البلديات رقم 71 لسنة 2001 قانون معدل لقانون رخص المهن رقم 28 لسنة 2001، قانون معدل لقانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل البلديات رقم 99 لسنة 2001 ، نظام معدل لنظام الأبنية والتنظيم بالمدن والقرى رقم 90 لسنة 2001، نظام معدل لنظام المكاره ورسوم النفايات داخل المناطق البلدية رقم 1993 لسنة 2001، نظام موظفي البلديات رقم 28 لسنة 2001، نظام أسواق الجملة والخضار والفواكه رقم 59 لسنة 2001، نظام الطرق النافذة رقم 82 لسنة 2001).
116. http://www.mma.gov.jo/Legislation/Rules.aspx
117. حسين ابو رمان ، **ورقة عمل قدمت الى مؤتمر** التنمية السياسية والمرأة الأردنية : مرتكزات الخطاب واليات الممارسة ، الأردن ، جامعة العلوم والتكنيلوجيا ، 17 تموز 2004 .

118. وزارة الشئون البلدية الأردنية، الخطة الاستراتيجية للتنمية المحلية 2000 إلى 2006.
119. يذكر أنه في عام 2005 بلغ عدد مجالس الخدمات المشتركة 21 مجلساً منها 16 مجلساً تشرف على مكاب النفايات وبلغ عدد موظفيها 907 موظفاً وعدد آلياتها 202 ومجموع رواتب الموظفين (2.380.000) وبلغ حجم موازنتها (3.795.000) عام 2005.
120. وزارة الشؤون البلدية ، **التقرير السنوي** لعامي 2003-2004.
121. تشغل إمرأة في الوقت الحالي منصب رئيس بلدية الحسا وهي بلدية من الفئة الثانية حيث تقع في البادية الجنوبية ،بعد أن حصلت على أعلى الأصوات في منافسة حادة مع باقي المرشحين .
122. تقرير ديوان المحاسبة لعام 2002 ، عمان ، 2002 ، ص ص 34-35 .
123. الدكتور نبيل االكوفحي ، رئيس بلدية اربد الاسيق والعضو القيادي في حزب جبهة العمل الاسلامي ، مقابلة مع مركز الدراسات الاستراتيجية ،الأردن ، بتاريخ 14-7-2004.
124. تعتبر هذه الاسباب ذاتها التي قدمها معاضوا مشروع الدمج في الاجتماع الذي أنعقد في 14 تموز 2001 بحضور (237) رئيس بلدية في قرية سالم . ، للمزيد انظر جريدة العرب اليوم الأردنية ، 15-7-2001 .
125. أحمد أبو خليل حلقة نقاشية حول البلديات : دمج المجالس وتعيين نصف الأعضاء والرئيس "، مركز الدراسات الاستراتيجية : الجامعة الأردنية ، ، ورقة غير منشورة ، 2004 .،ص 12.
126. صحيفة الدستور الأردنية ، **مقابلة مع** علي الصمادي مختار قرية الخشيبات ، العدد رقم 14815، الخميس13-8- 2009 .
127. صحيفة الدستور الأردنية ، مقابلة مع المهندس هاشم الشبول ، العدد رقم 14818، الأحد 16-8-2009.
128. سامي الزبيدي، مقالة بعنوان :عام على دمج البلديات هل نحن بحاجة إلى إعادة النظر؟، جريدة الراي الأردنية، بتاريخ 10-6-2004.
129. موقع البلقاء نت الالكتروني، **مقابلة مع** النائب الدكتور محمد الشرعة ، بتاريخ 24-3-2009 .
130. صحيفة اللواء ، العدد 70 ، تاريخ 2-4-2009.
131. صحيفة الدستور الأردنية ، **مقابلة مع** النائب احمد العتوم عضو اللجنة البرلمانية الوزارية،العدد رقم 14815 الخميس 22 شعبان1430هـ الموافق 13آب 2009 .
132. يشار إلى إن رؤساء (28) بلدية في محافظة (الكرك) قرروا مقاطعة اجتماعات اللجان البلدية المعينة، والامتناع عن تسليم بلدياتهم وسيارتهم إلى حين صدور قرار خطي ورسمي من الوزارة يبيّن فيه صلاحياتهم وامتيازاتهم الذي وعدهم

الوزير بتحقيقها ، للمزيد من الاطلاع أقرأ جريدة العرب اليوم الأردنية ، بتاريخ 20-7-2002 .

133. جريدة الدستور الأردنية، مقابلة مع الشيخ حمزة منصور أمين عام حزب جبهة العمل الاسلامي، بتاريخ 3-10-2002 .

134. جريدة الحدث الأردنية ، تاريخ30-7-2001.

135. محمد الصبيحي ، هيكلة البلديات والجراة في الاصلاح ، مقالة في جريدة العرب اليوم الأردنية، بتاريخ 8-7-2001.

136. المهندس ماهر أبو السمن، بلدية السلط الكبرى السابق، ، لقاء مع موقع البلقاء نت الالكتروني ،بتاريخ 29-3-2009 .

137. المهندس يوسف حياصات، وزير الأشغال العامة الأسبق، لقاء مع موقع البلقاء نت الالكتروني، بتاريخ 29-3-2009

138. هاشم خريسات، مقالة بعنوان : تقييم دمج البلديات، صحيفة العرب اليوم الأردنية ، بتاريخ 2009/4/28.

الفصل الرابع
مشروع اللامركزية في الأردن

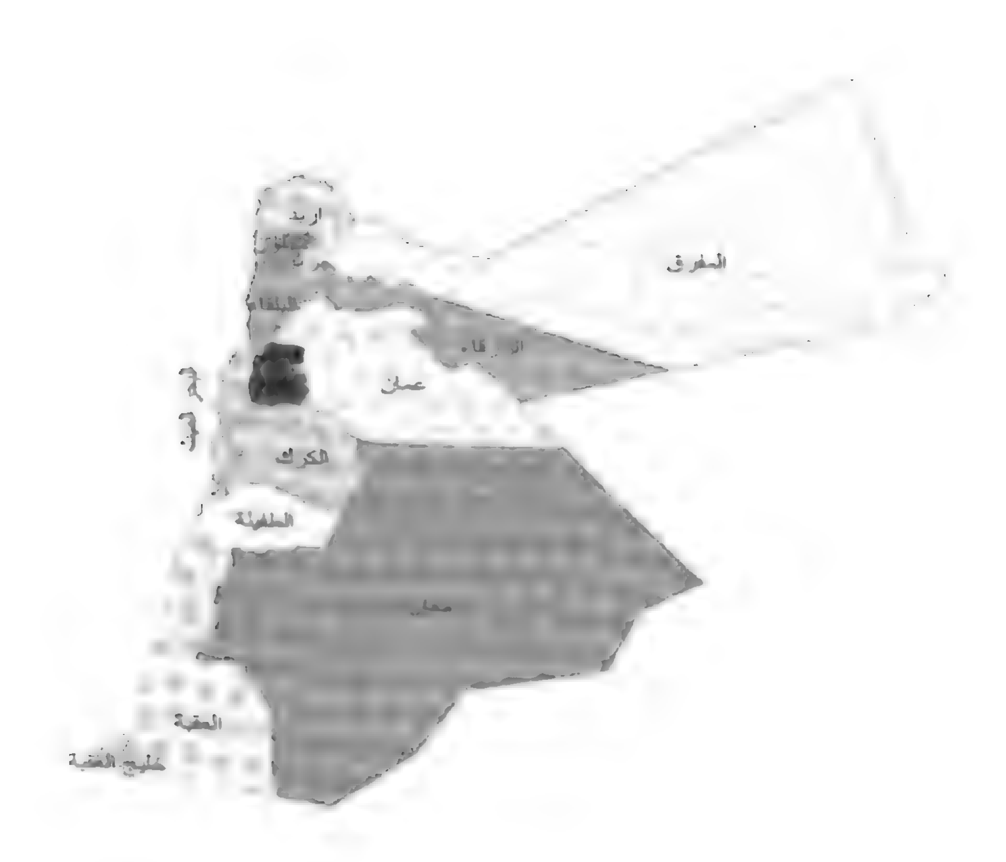
تقديم

سيتم في هذا الفصل تسليط الضوء بإيجاز على مشروع اللامركزية في الأردن، من حيث رؤية اللامركزية في الأردن ومنطلقات اللامركزية، ومرجعية ومرتكزات مشروع اللامركزية وانجازات اللجان المتخصصة في هذا المجال حتى تاريخه، والقضايا الأخرى المتعلقة بجوهر اللامركزية ومفاهيمها وممارساتها على أرض الواقع.مع التنويه إلى أن مشروع اللامركزية يحظى بعناية من صاحب الجلالة الملك عبد الله الثاني بن الحسين المعظم وتولى الحكومة هذا المشروع أهمية من اجل تنفيذه في عام 2011 ليكون أنموذجا عربياً يحتذى به وسوف تقوم بطرح الصيغ المختلفة لتنفيذ المشروع في هذا الفصل.

إن رؤيتنا للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، تسير جنباً إلى جنب، مع رؤيتنا في التنمية السياسية، التي تهدف إلى توسيع قاعدة المشاركة في عملية صنع القرار وتنفيذه، وتعزيز مبادئ المشاركة والمُساءلة وتكافؤ الفرص، كما أن المُشاركة في صنع القرار وتنفيذه، وخاصة في المحافظات، تستدعي التفكير في أسلوب إدارة محلية، يميل إلى اللامركزية، ويضمن سرعة وكفاءة التنفيذ.

عبد الله الثاني بن الحسين

خارطة الأردن



رؤيـــة اللامركزية في الأردن

يوفر نظام الامركزية الإدارية الخدمات طبقاً لحاجات المواطنين على المستوى المحلي بحيث يشعر خلاله الإداريون والمحافظون والمستشارون ورؤساء البلديات بمسؤولياتهم تجاه السكان المحليين.

ويستند على المشاركة الفاعلة من قبل المواطنين في اتخاذ القرارات التي تعني بشؤونهم ومصالحهم.

منطلقات اللامركزية

أولاً: التأكيد على التمسك بالدستور والثوابت الأردنية الراسخة التي عززت الهوية الأردنية الوطنية.

ثانياً: ضرورة تحقيق التنمية الشاملة المستدامة بحيث تشمل كافة مناطق محافظات المملكة وبمشاركة فاعلة من الجميع.

ثالثاً: توسيع قاعدة المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار.

رابعاً: تمكين المواطن الأردني في المحافظات من انتخاب ممثلية في المجالس المحلية والبلديات تعزيزاً للمشاركة الشعبية وتحقيقاً للامركزية.

مرجعية ومرتكزات مشروع اللامركزية:

1. خطاب صاحب الجلالة الهاشمية الملك عبد الله الثاني بن الحسين المعظم تاريخ 2005/1/26م.
2. خطاب صاحب الجلالة الهاشمية الملك عبد الله الثاني بن الحسين المعظم في افتتاح الدورة العادية الثانية لمجلس الأمة الخامس عشر تاريخ 2008/10/5م. الذي تضمن :
3. ان المشاركة في صنع القرار وتنفيذه وخاصة في المحافظات تستدعي التفكير في أسلوب إدارة محلية يميل إلى اللامركزية، ويضمن سرعة وكفاءة التنفيذ ويمكن المجتمعات المحلية من تحديد احتياجاتها التنموية وبرامجها ومتابعة تنفيذها.

أ. إن تفعيل مفهوم الحكم المحلي، هو من أفضل السبل لتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية وتعزيز التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

1. تقرير اللجنة الملكية للأقاليم تاريخ 2005/11/23م.
2. توجيهات صاحب الجلالة الهاشمية الملك عبد الله الثاني ابن الحسين المعظم بتاريخ 2009/5/3م لتنفيذ مشروع اللامركزية على مستوى المحافظات حيث أكد جلالته خلال لقائه في الديوان الملكي الهاشمي عدداً من الشخصيات التي تمثل شرائح مختلفة في محافظات المملكة

بحضور رئيس الوزراء على أن مشروع اللامركزية سيكون على مستوى المحافظة بحيث يضمن التعاون والتنسيق بين المحافظة والحكومة ويأتي في إطار العمل المستمر من أجل تحقيق مصلحة الوطن وتقديم الأفضل للمواطن.

3. كتاب دولة رئيس الوزراء رقم ن ت 9460/25تاريخ 2009/5/11 المتضمن تشكيل لجنة وزارية للامركزية في المحافظات.
4. كتاب معالي وزير الداخلية رقم 163/117/13/2 تاريخ 2009/5/17 المتضمن تشكيل لجنة فنية للامركزية.

نطـــاق العمـــل

على ضوء ما تم تحديده سابقاً من منطلقات عمل، واستناداً للمرجعيات والمرتكزات والأهداف المحددة لمشروع اللامركزية، فقد قامت اللجنة الوزارية بتحديد نطاق عملها بتطبيق اللامركزية على مستوى المحافظات والبلديات، بما يلي:

أولاً: تعزيز الدور التنموي للمحافظة والتأكيد على دورها في ضمان تقديم الخدمات المناسبة للمواطنين، وإعادة النظر في مجالس المحافظات وآلية تشكيلها وعملها بحيث:

يكون لكل محافظة مجلس محلي يعبر عن إرادة واحتياجات وأولويات سكانها، ويضمن تمثيل كافة شرائحهم، ويمزج بين الانتخاب والتعيين.

إعادة النظر بتشكيل المجلس التنفيذي في المحافظة بالشكل الذي يضمن تعزيز كفاءته وفعاليته في العمل ويسهل عملية إدارته.

إلغاء المجالس الاستشارية في الألوية، واستبدال المجالس التنفيذية للألوية بمكاتب تنفيذية .

توفير الأدوات القانونية والتنظيمية اللازمة لتمكين المحافظ من القيام بدوره كرئيس للسلطة التنفيذية في المحافظة.

ثانياً: تكريس الدور التنموي للبلدية والتأكيد على دورها المكمل لدور المحافظة في تحقيق التنمية والارتقاء بمستوى الخدمات المقدمة للمواطنين ضمن حدودها من خلال:

أ. إعادة النظر بآلية تشكيل وانتخاب المجلس البلدي.

ب. الفصل بين عملية رسم السياسات والإدارة التنفيذية للبلدية من خلال استحداث وظيفة المدير التنفيذي للبلدية.

ت. تشكيل مكتب تنفيذي في البلدية برئاسة رئيس المجلس البلدي وعضوية نائب رئيس المجلس البلدي والمدير التنفيذي للبلدية.

ثالثاً: ضمان التنسيق وتكامل الأدوار بين المحافظات والبلديات بما يخدم المصلحة الكلية لمواطني المحافظة وتعزيز العمل المشترك بين مؤسسات التنمية المحلية داخل حدودها وضمان تعظيم الاستفادة من الموارد المتاحة للمحافظة والبلدية من خلال:

إنشاء لجنة تنسيقية برئاسة المحافظ وعضوية جميع رؤساء البلديات في المحافظة .تمثيل البلديات في المجلس المحلي للمحافظة

إشراك المدراء التنفيذيين للبلديات في عضوية المجلس التنفيذي للمحافظة، والمكتب التنفيذي للواء.

تنظيم وتحديد العلاقة بين كل من :

- المجلس المحلي للمحافظة والمجلس البلدي.
- المكتب التنفيذي للبلدية، والمجلس التنفيذي لللمحافظة، والمكتب التنفيذي للواء.
- المحافظ ورؤساء المجالس البلدية.

الإجراءات المتخذة لتنفيذ الرؤية الملكية لمشروع اللامركزية

1. تم تشكيل لجنة اللامركزية في المحافظات برئاسة معالي وزير الداخلية عضوية:
   - معالي وزير الدولة لشؤون الإعلام والاتصال.
   - معالي وزير الشؤون البلدية.
   - معالي وزير المالية.
   - معالي وزير الدولة للشؤون القانونية
   - معالي وزير تطوير القطاع العام.
   - معالي وزير الدولة والشؤون البرلمانية
   - معالي وزير التنمية السياسية

   تكون مهمتها صياغة الأطر العامة لمشروع اللامركزية

2. تم تشكيل لجنة فنية للامركزية برئاسة محافظ في وزارة الداخلية وعضوية الأمناء العامين للوزارات المعنية ومحافظين بوزارة الداخلية تكون مهمتها:
   1. إعداد تصور بشأن الأسس المتعلقة بدور المجالس المحلية في المحافظات وواجباتها وطريقة اختيارها ومكوناتها.

2. إعداد تصور حول المجالس التنفيذية وماهية تركيبها ومهامها وصلاحياتها.
3. إعداد تصور حول دور المحافظ وعلاقته بالسلطة المركزية
4. إعداد تصور حول المجالس المحلية بالبلديات ودور رئيس البلدية وماهية مهامه ومهام المجالس البلدية.
5. إعداد تصور حول دور المجالس المحلية بشكل عام.
6. إعداد تصور حول المهام التنموية للمجالس المحلية في المحافظات وقد استعانت اللجنة لانجاز عملها بعدد من الخبراء والمختصين.

*تم تشكيل لجنة قانونية برئاسة معالي وزير الدولة للشؤون القانونية وعضوية عدد من الخبراء القانونيين والمختصين من الوزارات والدوائر الحكومية الأخرى.حيثُ باشرت اللجنة عملها لصياغة التشريعات والأنظمة اللازمة لتطبيق مشروع اللامركزية بعد أن تم تزويدها بنتائج أعمال اللجنة الوزارية واللجنة الفنية بخصوص التصورات حول أسس تطبيق اللامركزية في المحافظات.وانجزت اللجان ما يلي:

1. تحديد مفهوم اللامركزية:

هي أسلوب في إدارة الشؤون العامة يتم من خلاله نقل وإعادة توزيع المسؤوليات والمهام والصلاحيات والموارد ومسؤولية تحقيق التنمية المحلية بين الحكومة المركزية، والمستويات المحلية وهي في حالة الأردن(المحافظات والبلديات) وصولاً إلى مشاركة شعبية فاعلة في عملية اتخاذ وصنع القرار.

2. تحديد أهداف اللامركزية:

- **تعزيز المشاركة الشعبية.**

المبرر: تجسير فجوة الاتصال والتواصل بين المواطنين والحكومة المركزية، وزيادة مستوى المشاركة في صناعة وتنفيذ القرار التنموي على المستوى المحلي، حيث يعتقد كثير من المواطنين في المحافظات والبلديات بأن الحكومة المركزية بعيدة عنهم ولا تستجيب لمطالبهم واهتماماتهم . ومن المؤمل أن تساهم اللامركزية وتقوية المجالس المحلية ودعم تمكين مؤسسات العمل التطوعي ومؤسسات المجتمع المدني القادر على التعبير عن مصالح ومتطلبات الجهات المحلية في تجسير هذه الفجوة.

- **تعزيز التنمية المحلية الشاملة.**

المبرر: إن ضعف الهياكل الاقتصادية والواقع الاجتماعي للمحافظات والبلديات والحاجة لتكثيف الجهد لتعزيز الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية المحلية والتركيز على خلق فرص العمل وتطوير المشاريع الصغيرة وأنظمة التمويل الميكروي، وتطوير استراتيجيات مكافحة الفقر وزيادة معدلات داخل

المواطنين في المحافظات والبلديات، كل ذلك يبرر تبني أسلوب لامركزي يتيح المجال لتنسيق وتكامل جهود المحافظات والبلديات، في مواجهة هذه التحديات ويتيح الفرصة لخلق شراكات بين الجانبين من جهة وبين القطاع الخاص المحلي ومؤسسات المجتمع المدني من جهة أخرى، حيث ستتيح الامركزية للمحافظات والبلديات مرونة أكبر في الاستجابة لاحتياجات الفقراء والمهمشين، وتمكنها من عقد الشراكات مع القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني لبناء وتنفيذ استراتيجيات للتنمية المحلية الشاملة.

- **رفع كفاءة وفعالية إدارة وتقديم الخدمات**

المبرر: ضعف الخدمات على المستوى المحلي وعدم فعالية وكفاءة نظام الإدارة المركزي في تنفيذ وتنسيق وموائمة هذه الخدمات بأسلوب لامركزي سيجعلها أكثر كفاءة وفعالية وأكثر استجابة وانعكاس للاحتياجات الحقيقية للمواطنين.

- **رفع كفاءة آلية التخطيط وإعداد الموازنات المحلية.**

المبرر: تعزيز آلية وأسلوب إعداد الموازنات على المستوى المحلي من خلال إعطاء الإدارات المحلية في المحافظات صلاحية ومسؤولية أكبر في إعداد موازناتها، وتشجيع مشاركة المواطنين في تحديد احتياجاتهم وأولوياتهم ومنحهم القدرة في التأثير على إعداد الخطط والموازنات وتوجيه الإنفاق، ومن المتوقع أن تلعب المجالس المحلية في المحافظات والبلديات دور مؤثر وإيجابي في تحديد الاحتياجات والأولويات المحلية وتوجيه الخطط والموازنات المحلية نحو تحقيقها مع الأخذ بعين الاعتبار الموارد المتاحة على المستوى الوطني والمحلي.

تم وضع هيكل تنظيمي يحدد العلاقة بين المجالس التنفيذية والمحلية في المحافظة ومهامها وواجباتها وعلاقتها مع المحافظ والحكومة المركزية وكما هو مبين بالشكل التالي:



شكل رقم( )
الهيكل التنظيمي الذي يحدد العلاقة بين المجالس التنفيذية والمحلية في المحافظة ومهامها وواجباتها وعلاقتها مع المحافظ والحكومة المركزية

المجلس المحلي في المحافظة

أ. يشكل في كل محافظة مجلس محلي يتألف من ثلاثين عضواً ينتخب عشرون منهم ويعين عشرة أعضاء بقرار من مجلس الوزراء، ويراعى في هذا التعيين تمثيل الجهات التالية:-

1. ذوي الاختصاص في مجالات التنمية المحلية والشؤون الاجتماعية.
2. الغرف التجارية والصناعية والبنوك والشركات.
3. المجالس البلدية.
4. مؤسسات المجتمع المدني.
5. مؤسسات التعليم العالي في المحافظة (الجامعات والمعاهد).
6. كبار المتقاعدون المدينون والعسكريون.
7. يخصص(20%) من المقاعد المنتخبة العشرين كوتا للنساء.

شروط عضوية المجلس المحلي ومدته:

ب. يشترط في عضو المجلس المحلي ما يلي:

1. أن يكون أردني الجنسية.
2. قد أكمل الثلاثين من عمره.
3. مقيماً في المحافظة.
4. متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية.
5. أن يحمل مؤهلاً علمياً حسب المادة 22 من الدستور.
6. غير محكوم بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف أو الأمانة.
7. أن لا يكون موظفاً حكومياً مدنياً أو عسكرياً .

ج. مدة المجلس أربع سنوات شمسية.

مهام المجلس وصلاحياته:

1. تحديد الأولويات التنموية للمحافظة.
2. إقرار أولويات المحافظة المرفوعة من المجلس التنفيذي.
3. إقرار مشروعات موازنة المحافظة المقدمة من المجلس التنفيذي تمهيداً لرفعها إلى الجهات المختصة.

4. إقرار مشروع موازنة المحافظة المقدمة من المجلس التنفيذي تمهيداً لرفعها إلى الجهات المختصة.
5. دراسة وإقرار المشاريع المقدمة له من المجلس التنفيذي.
6. مناقشة كافة الأمور المتعلقة بالأزمات وإدارتها ومتابعتها.
7. الرقابة على عمليات تنفيذ المشاريع وكذلك الأداء لأجهزة المحافظة من خلال تقارير تقدم له من المجلس التنفيذي.
8. الموافقة على المشروعات العامة بما في ذلك مشروعات الإسكان واقتراح مشروعات التخطيط العمراني والتعمير.
9. الموافقة على إنشاء المرافق التي تعود بالنفع العام على المحافظة.
10. إقرار إنشاء المشروعات الإنتاجية المحلية وعلى الأخص المشروعات المتعلقة بالأمن الغذائي.
11. اقتراح فرض الضرائب ذات الطابع المحلي.
12. اقتراح فرض الرسوم ذات الطابع المحلي أو تعديلها أو تقصير أجل سريانها أو الإعفاء منها أو إلغائها بعد موافقة مجلس الوزراء.
13. إصدار التوصيات والمقترحات بصدد الخطط المتعلقة بصيانة النظام والأمن المحلي.
14. اقتراح إنشاء شركات الاستثمار المشتركة مع رأسمال عربي أو أجنبي وكذلك القيام بمشروعات مشتركة مع المحافظات الأخرى وذلك بعد موافقة الجهات المختصة ومراعاة قوانين الاستثمار.
15. وضع القواعد اللازمة لإدارة المرافق والمشروعات الحكومية التي تعهد السلطة المركزية إلى المحافظة بإدارتها وفقاً للأحكام التي تصدرها بهذا الشأن.
16. وضع أسس التصرف بالأموال المنقولة العائدة للمحافظة بيعاً وإيجاراً واستثماراً بما لا يتعارض مع القوانين والأنظمة النافذة.
17. تقرير قواعد التصرف بالأراضي المعدة للبناء والمملوكة للدولة، ووحدات الإدارة المحلية في المحافظة وكذلك قواعد التصرف في الأراضي القابلة للزراعة على أن تعطي الأولوية في هذا التصرف لأبناء المحافظة المقيمين فيها، ويجوز أن تنظم هذه القواعد الحالات التي يتم بها التصرف في هذه الأراضي دون مقابل لأغراض التعمير والإسكان واستصلاح الأراضي وتهيئتها للزراعة.
18. الموافقة على تمثيل المجلس في المؤتمرات الداخلية والخارجية والاشتراك في الندوات والمناقشات والدراسات التي تجريها السلطة المركزية.

19. للمجلس المحلي وفي حدود الموازنة المعتمدة أن يقرر تقديم المعونة المالية والفنية والإدارية للجهات ذات الأغراض الاجتماعية والخيرية والعلمية في دائرة اختصاصه والموافقة على إقرار الجمعيات الخيرية والتعاونية ومساعدتها فنياً وإدارياً بما يمكنها من القيام بأعمالها التي أنشئت من أجلها.

المجلس التنفيذي في المحافظة :

أ. تشكيله:

يشكل مجلس تنفيذي في كل محافظة برئاسة المحافظ وعضوية كل من .

1. مدراء الدوائر الخدمية والتنموية وفقاً للتقسيم القطاعي، (الخدمات التربية والتعليم – الصحة- المياه- الاشغال- التنمية الاجتماعية- المالية- الزراعة-السياحة والآثار- العمل – الثقافة- الشباب).
2. بالإضافة إلى المدير التنفيذي للبلدية المعنى بموضوع الاجتماع (المدراء التنفيذيين للبلديات يجتمعون في مراكز الأولوية).
3. الحكام الإداريين في المحافظة.

ب. يجوز لرئيس المجلس دعوة أي مدير دائرة معنية في المواضيع المدرجة على جدول الأعمال.

مهام وواجبات المجلس التنفيذي

ب. اختصاصاته:

يتولى المجلس التنفيذي الاختصاصات التالية:

1. وضع الخطط الإستراتيجية الإدارية والمالية اللازمة لشؤون المحافظة ووضع القرارات والتوصيات الصادرة من المجلس المحلي موضع التنفيذ.
2. إعداد مشروع موازنة المحافظة واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات بعد اعتمادها على الدوائر المحلية.
3. متابعة وتقييم مستوى الأداء وحسن انجاز المشروعات والخدمات على مستوى المحافظة.
4. وضع القواعد التي تكفل حسن سير العمل في الأجهزة الإدارية التنفيذية في المحافظة.
5. وضع القواعد العامة لإدارة أراضي المحافظة وممتلكاتها والتصرف فيها.
6. وضع المقترحات وتقديم البيانات الخاصة بمشروعات الإسكان والتخطيط العمراني والمخططات الشمولية وبالتنسيق مع الحكومة المركزية.

7. دراسة وإبداء الرأي في المشروعات الاستثمارية التي تتولاها المحافظة ومتابعة وتقييم تنفيذ المشاريع التنموية بشكل دوري وتقديم تقرير بذلك للمجلس المحلي(الإستشاري).
8. دراسة وإبداء الرأي في الموضوعات التي تعرض على المجلس المحلي من النواحي الفنية والإدارية والقانونية.
9. إقرار مشروعات الاستملاك للمنفعة العامة على أن تصدر وفقاً لقانون الاستملاك.
10. اتخاذ التدابير اللازمة لتامين حقوق المحافظة في الدعاوى المقامة منها وعليها.
11. اتخاذ أي تدبير أو قرار مستعجل يدخل أصلاً في اختصاص المجلس المحلي في فترات عدم انعقاده ويراعى في ذلك عدم مخالفة أي قرار نافذ أصدره المجلس المحلي وأن يعرض هذا القرار على المجلس في أول اجتماع له للنظر فيه، وفي حال رفضه يعتبر لاغياً دون أن يكون لذلك أثر على الحقوق الناشئة بموجبه.
12. التنسيق التام مع هيئة المناطق التنموية في الخطط والبرامج التي تتولاها.
13. دراسة وبحث ما يحيله إليه المحافظ أو المجلس المحلي من موضوعات.

أ.المحافظ كرئيس للسلطة التنفيذية في المحافظة:

1. المحافظ رئيس الإدارة العامة في محافظته وأعلى سلطة تنفيذية فيها ويتقدم على جميع موظفي الدولة في المحافظة.
2. يتولى المحافظ جميع السلطات والاختصاصات التنفيذية المقررة للوزراء بمقتضى القوانين والأنظمة فيما يتعلق بإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في منطقة الاختصاص.

مهام وصلاحيات المحافظ:

1. قيادة الأجهزة الحكومية في المحافظة والتأكد من قيامها بمهامها ووظائفها على أكمل وجه.
2. الإشراف على إعداد الخطة الاستراتيجية للمحافظة بما ينسجم مع احتياجات وأولويات أبناء المحافظة وضمن الأولويات الوطنية والمحلية.
3. إدارة عملية إعداد الموازنة السنوية للمحافظة ومناقشتها والدفاع عنها أمام الجهات المعنية.

4. متابعة تنفيذ السياسة العامة للدولة وتطبيق التشريعات النافذة في مختلف مجالاتها في محافظته.
5. العمل على تنسيق وتكامل جهود الأجهزة الحكومية والبلديات، ومؤسسات المجتمع المدني ومؤسسات العمل التطوعي والقطاع الخاص، في تحقيق التنمية المحلية وتطوير الواقع الاقتصادي والاجتماعي في المحافظة.
6. العمل على تنفيذ توجيهات المجلس المحلي فيما يتعلق بالشؤون العامة للمحافظة.
7. متابعة تنفيذ قرارات المجلس التنفيذي.
8. العمل كحلقة وصل بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظة.
9. القيام بأي مهام تفوضها له السلطة التنفيذية المركزية.
10. ممارسة صلاحيات الوزير فيما يتعلق بموظفي المحافظة وفق أحكام التشريعات النافذة.
11. إبداء أي ملاحظات يراها إلى السلطة المركزية حول الإجراءات والقرارات التي تصدر عن أجهزة الإدارة المركزية.
12. دعوة المجلس التنفيذي للاجتماع وفق أحكام النظام ورئاسة جلساته.
13. تعيين موظفي المحافظة ومتابعة شؤونهم الأخرى وفق أحكام نظام الخدمة المدنية والموازنة العامة وجدول التشكيلات على أن يمارس صلاحيات الوزير المختص، ويمارس مدير الإدارة المختصة في المحافظة صلاحيات الأمين العام.

ب. علاقة المحافظ بالسلطة المركزية:

1. المحافظ هو ممثل السلطة المركزية في المحافظة وهو الذي يقوم بتبليغ القوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات الصادرة من الحكومة المركزية إلى الجهات المختصة في المحافظة للتقيد بهذه القوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات ويتابع حسن تنفيذها.
2. على الوزير المختص أن يستأنس برأي المحافظ بخصوص القرارات التي تخص شؤون محافظته قبل اصدارها.
3. نقل صلاحيات الوزراء والأمناء العامين إلى المحافظين ومدراء الدوائر في الميدان فيما يخص تعيين الموظفين ونقلهم وتأديبهم وإدارة الموارد البشرية بشكل مناسب.

4. على كبار موظفي الدولة الذين يفدون إلى المحافظة بعمل رسمي أشعار المحافظ بزيارتهم لها.

مهام المجلس البلدي

1. إقرار الخطة الاستراتيجية للبلدية وجدول التشكيلات الإدارية السنوي تمهيداً لرفعهما للمجلس المحلي للمحافظة للمصادقة عليهما.
2. إقرار موازنة البلدية تمهيداً لرفعها للمجلس المحلي للمحافظة للمصادقة عليها.
3. إقرار المخططات الشمولية التنموية شاملة جميع المناطق داخل حدود البلدية.
4. إقرار دليل الحاجات المحلية الذي يحدد مشاكل وحاجات المجتمع المحلي المختلفة شاملاً جميع التجمعات والمناطق السكنية داخل حدود البلدية.
5. الرقابة على أعمال الإدارة التنفيذية في البلدية وفقاً لأحكام القانون .
6. مراعاة تطبيق ممارسات الحاكمية الرشيدة في البلدية.
7. متابعة شكاوي المواطنين واحتياجاتهم.
8. متابعة تنفيذ المشاريع الخدمية والتنموية لمختلف الجهات الحكومية والخاصة داخل حدود البلدية.
9. متابعة تنفيذ القرارات الصادرة عن الوزارة والمجلس التنفيذي والمجلس المحلي للمحافظة والتي تقع مسؤولية تنفيذها على البلدية بموجب القانون.
10. اتخاذ جميع الإجراءات الإدارية والقانونية الكفيلة بوقف أي مخالفات أو انحرافات قانونية و / أو إدارية و /أو مالية نجمت عن ممارسات خاطئة للمدير التنفيذي للبلدية أو أي من العاملين في البلدية وتحويل المخالفين للقضاء.

مهام رئيس المجلس البلدي

أ.

1. يدعو المجلس البلدي للاجتماع في مواعيد يعينها ويعلن عنها ويبلغ جداول الأعمال إلى الأعضاء ويرأس جلسات المجلس ويتولى إدارتها والمحافظة على النظام فيها.
2. يرأس المكتب التنفيذي للبلدية.

3. يقدم المجلس البلدي مشروع الخطة الاستراتيجي للبلدية ومشروع دليل الحاجات المحلية لمناقشتهما وإقرارهما.
4. يقدم للمجلس جميع المراسلات المرفوعة إلية من قبل المدير التنفيذي والتي تتطلب عرضها على المجلس البلدي لاتخاذ القرارات اللازمة بشأنها.
5. يمثل البلدية في الاجتماعات المؤتمرات ولدى الجهات الرسمية.
6. مخاطبة المجلس المحلي للمحافظة أو أي جهة أخرى داخل حدود المملكة، أما فيما يتعلق بمخاطبات الجهات الخارجية فتتم بموافقة الوزير.
7. يمثل المجلس البلدي لدى المجلس المحلي للمحافظة واللجنة التنسيقية لرؤساء المجالس البلدية في المحافظة.
8. إحالة قرارات المجلس البلدي وقرارات المجلس المحلي للمحافظة إلى المدير التنفيذي للعمل على تنفيذها ومتابعة التنفيذ.
9. ينوب عن المجلس البلدي في إبرام الاتفاقات ومذكرات التفاهم والبروتوكولات والتوأمة مع الجهات ذات العلاقة داخل المملكة، أما إذا كانت الجهات ذات العلاقة خارج المملكة فيتم ذلك بموافقة الوزير.
10. الالتزام بقرارات المجلس البلدي والعمل على تنفيذها.
11. المحافظة على حقوق البلدية والدفاع عن مصالحها بالطرق القانونية.
12. إحالة مخالفي القوانين والأنظمة البلدية من العاملين في البلدية أو من المواطنين أو الشخصيات الاعتبارية إلى المحاكم المختصة وان يتابع تنفيذ الإجراءات القانونية الصادرة بحقهم بما في ذلك مخالفي قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية المعمول به والتعليمات الصادرة بموجبه.

المدير التنفيذي للبلدية

يعين لكل بلدية مدير تنفيذي (تحديد مرجعية وآلية التعيين)، يتولى القيام بالمهام التالية:

1. إعداد مشروع الخطة الاستراتيجية للبلدية وجدول التشكيلات الإدارية السنوي والخطة التنفيذية للخطة الاستراتيجية ومناقشتها مع المكتب التنفيذي تمهيداً لرفعها للمجلس البلدي لإقرارها.
2. إعداد مشروع المخطط الشمولي التنموي شاملاً جميع المناطق داخل حدود البلدية.
3. إعداد مشروع المخطط الشمولي التنموي شاملاً جميع المناطق داخل حدود البلدية.

4. إعداد مشروع دليل الحاجات المحلية الذي يحدد مشاكل وحاجات المجتمع المحلي المختلفة شاملاً جميع التجمعات والمناطق السكنية داخل حدود البلدية.
5. إدارة أجهزة البلدية والتأكد من قيامها بمهامها على أفضل وجه.
6. تنفيذ المهام المناطة بالبلدية وفقاً لأحكام القانون.
7. تنفيذ قرارات المكتب التنفيذي.
8. توفير كامل التسهيلات الإدارية واللوجستية وحرية الوصول للمعلومات لأعضاء المجلس البلدي وأعضاء لجان الأحياء والمواطنين والصحافة بما يمكنهم من القيام بمهام على أحسن وجه.
9. الالتزام بتطبيق ممارسات الحاكمية الرشيدة في البلدية.
10. التعامل مع شكاوي المواطنين والعمل على تلبية احتياجاتهم.
11. القيام بتنفيذ جميع المشاريع الخدمية والتنموية الواردة في خطة البلدية .
12. تنفيذ القرارات الصادرة عن الوزارة المختصة والمكتب التنفيذي ومجالس المحافظة والتي تقع مسؤولية تنفيذها على البلدية بموجب القانون.
13. تمثيل البلدية في المجلس التنفيذي في المحافظة.
14. حضور جلسات المجلس البلدي والمشاركة في مناقشاته دون أن يكون له حق التصويت.
15. الحفاظ على حقوق البلدية وأموالها وصيانة أملاكها.
16. توقيع عقود الرهن والإيجار والاقتراض والصلح والعطاءات والتعهدات والمقاولات والالتزامات والبيع والشراء التي يقرها المجلس البلدي وفقاً للتشريعات المعمول بها.
17. مراقبة تحصيل واردات البلدية والأمر بصرف النفقات وإصدار الحوالات وفقاً للقرارات الصادرة بمقتضى التشريعات المعمول بها.

التصور المالي في ظل اللامركزي

السيناريو الأول:

قيام كل محافظة من المحافظات بتحديد قائمة باحتياجاتها من المشاريع الرأسمالية التنموية مرتبة حسب الأولويات مبيناً كلفة كل مشروع والمدة الزمنية لتنفيذه بحيث تقدم هذه القائمة إلى رئاسة الوزراء ليتم احالتها إلى الوزارات المعنية بتنفيذ هذه المشاريع لأخذها بعين الاعتبار عند إعداد مسودات موازناتها التي ستقدمها لدائرة الموازنة العامة وعلى أن يتم تزويد دائرة الموازنة العامة بنسخة من هذه القوائم.

- تقدم الوزارات مشروع موازناتها لعام الموازنة وعامين تأشيريين لدائرة الموازنة العامة، مبيناً فيه النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية موزعة على المحافظات بعد دراستها من الوزارات المعنية بالتنسيق مع المحافظات.
- تدرس دائرة الموازنة العامة مشاريع موازنات الوزارات المقدمة إليها دراسة مستفيضة وعلى ضوء الموارد المتاحة يتم إصدار بلاغ الموازنة متضمناً تحديد سقف مالي لكل وزارة دائرة حكومية موزع بين سقف للنفقات الجارية وسقف للنفقات الراسمالية.
- تعيد الوزارات دراسة موازناتها لعام الموازنة ولعامين تأشيريين على ضوء السقوف المحددة لها.
- تقوم الوزارات بالتعاون مع كل من محافظات المملكة بتحديد السقوف الجزئية للمشاريع الرأسمالية لكل منها على ضوء السقف المحدد لكل وزارة، بحيث تقوم كل محافظة بترتيب مشاريعها الرأسمالية وفقاً لاولوياتها واحتياجاتها الرئيسية.
- قيام الوزارات بتقديم مشاريع موازناتها في ضوء السقوف المحددة لها لدائرة الموازنة وموزعة حسب المحافظات للنفقات الجارية والرأسمالية على حد سواء.
- يتم إعداد مشروع قانون الموازنة العامة على أن يتضمن توزيعاً للنفقات الرأسمالية حسب المحافظات للسير باقراره وفقاً لمراحله الدستورية.
- يتم تحديد الأحكام التي تضبط عملية تنفيذ قانون الموازنة العامة وفقاً للمحافظات ضمن مواد القانون.

المزايا

- اشراك المحافظات (المجالس المحلية) في تحديد احتياجاتها التنموية وفقاً لاولوياتها، ورصد المخصصات المناسبة لتمويلها وفقاً للموارد المتاحة.
- ب. إمكانية تطبيق هذا السيناريو في موازنة عام 2011 كخطوة تمهيدية للسير في نهج اللامركزية في المملكة.
- ج.توافق هذا السيناريو مع الإمكانيات و القدرات الإدارية والفنية المتوفرة في المحافظات في الوقت الحاضر.
- د. لا يتطلب هذا السيناريو إجراء أي تعديلات على القوانين والتشريعات النافذة في إعداد الموازنة وتنفيذها واقراراها.
- العيوب:
- عدم تلبية الطموحات المنشودة من تطبيق نهج اللامركزية باعتبار أن هذا السيناريو يعتبر خطوة متواضعة في هذا المجال ما زالت الوزارات ضمن هذا السيناريو تستحوذ على الدور الأكبر في عملية اعتداد الموازنة وتنفيذها على الرغم من إشراك المجالس المحلية في المحافظات في تحديد مشاريعها التنموية وفقاً لأولوياتها.
- في هذا السيناريو يتم الإبقاء على مركزية الإيرادات كما هو الوضع القائم حالياً.

السيناريو الثاني :

- إعداد الموازنة العامة على اعتبار أن كل محافظة من محافظات المملكة تشكل في جانب النفقات فصلاً مثلها مثل الوزارات والدوائر الحكومية مع إبقاء الإيرادات مركزية.
- قيام كل وزارة ومحافظة من محافظات المملكة بإعداد مسودة موازناتها الجارية والرأسمالية بصورة مستقلة وتقديمها مباشرة إلى دائرة الموازنة العامة.
- ضمن هذا السيناريو فإن المديريات الموجودة حالياً في المحافظات سوف تتبع إداريا وفنياً للمحافظة وليس للوزارة كما في السيناريو الأول (الوضع القائم حالياً).
- تدرس دائرة الموازنة العامة الموازنات المقدمة لها من الوزارات والمحافظات بشكل تفصيلي، ويتم إصدار بلاغ الموازنة متضمناً سقوفاً

للنفقات الجارية والرأسمالية على مستوى كل وزارة وعلى مستوى كل محافظة من المحافظات في ضوء الموارد المالية المتاحة.

- تقوم الوزارات والمحافظات بإعادة دارسة موازناتها على ضوء السقوف المحددة لها وتقديمها بشكلها النهائي إلى دائرة الموازنة العامة.
- إعداد مشروع قانون الموازنة العامة على النحو المبين اعلاه والسير في اقراره وفقاً لمراحله الدستورية.
- تسري إحكام قانون الموازنة العامة السنوي على المحافظات وذلك على غرار الوزارات من حيث إعداد الموازنة وتنفيذها والرقابة عليها.

المزايا:

- المحافظات هي التي تحدد احتياجاتها من الموارد البشرية ضمن جدول التشكيلات.
- يعتبر هذا السيناريو خطوة متقدمة على طريق اللامركزية المنشودة، من حيث تحقيق اللامركزية في النفقات وإشراك المحافظات (المجالس المحلية) في صنع القرارات في هذا المجال.
- توزيع مكاسب التنمية ومنافعها بشكل أكثر كفاءة وعدالة، وتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين وتيسيرها.

العيوب:

- يتطلب هذا السيناريو إجراء تعديلات جوهرية على التشريعات النافذة من قوانين وأنظمة وتعليمات.
- الضعف الواضح في قدرات المحافظات الإدارية والفنية اللازمة لتطبيق هذا السيناريو بنجاح.
- استناداً إلى كل ما تقدم، ترتأي دائرة الموازنة العامة تبني السيناريو الأول كخطوة تمهيدية للسير بخطى راسخة تجاه التطبيق التدريجي نحو نهج اللامركزية.

الملاحـــــــــــــق

- قانون البلديات رقم 14 لسنة 2007

نظام التقسيمات الإدارية رقم (46) لسنة 2000 و تعديلاته (1)

المادة1

يسمى هذا النظام (نظام التقسيمات الإدارية لسنة 2000)
ويعمل به اعتباراً من تاريخ 2001/1/1.

المادة2

تقسم المملكة إدارياً إلى المحافظات الاتية:

1. محافظة العاصمة ومركزها مدينة عمان.
2. محافظة اربد ومركزها مدينة اربد.
3. محافظة البلقاء ومركزها مدينة السلط.
4. محافظة الكرك ومركزها مدينة الكرك.
5. محافظة معان ومركزها مدينة معان.
6. محافظة الزرقاء ومركزها مدينة الزرقاء.
7. مدينة المفرق ومركزها مدينة المفرق.
8. محافظة الطفيلة ومركزها مدينة الطفيلة.
9. محافظة مادبا ومركزها مدينة مادبا.
10. محافظة جرش ومركزها مدينة جرش.
11. محافظة عجلون ومركزها مدينة عجلون.
12. محافظة العقبة ومركزها مدينة العقبة.

المادة3:

تتألف المحافظات من الوية واقضية وفقا لما هو منصوص عليه في النظام.

المادة 4:

تتألف محافظة العاصمة من الألوية والأقضية التالية:

أ. لواء قصبة عمان ومركزها العبدلي ويشمل مناطق أمانة عمان الكبرى التالية :

1. منطقة العبدلي
2. منطقة راس العين
3. منطقة المدينة
4. منطقة زهران
5. منطقة اليرموك
6. منطقة بدر

ب. لواء ماركا ومركزه ماركا ويشمل مناطق امانة عمان الكبرى التالية:

1. منطقة ماركا
2. منطقة النصر
3. منطقة طارق
4. منطقة بسمان

ت. لواء القويسمة ومركزه الجويدة ويشمل مناطق امانة عمان الكبرى التالية:

1 . منطقة القويسمة والجويدة وأبو علندا والرجيب
2. منطقة خريبة السوق وجاوا واليادودة
3.منطقة أم قصير والمقابلين

ث. لواء الجامعة ومركزه الجبيهة ويشمل مناطق امانة عمان الكبرى التالية(2)

1. منطقة الجبيهة
2. منطقة صويلح
3. منطقة تلاع العلي وخلدا وام السماق.
4.منطقة أبو نصير
5.منطقة شفا بدران
6.الكمالية

1. المنشور على الصفحة3674 من عدد الجريدة الرسمية رقم (4455) تاريخ 2000/9/17 والمعدل بالنظام المعدل رقم (45) المنشور على الصفحة3092 من عدد الجريدة الرسمية رقم (4499) تاريخ2001./7/30
2.عدلت هذه الفقرة بموجب النظام المعدل رقم (45) لسنة 2001 وذلك بإضافة البند(6. الكمالية) اليها.

ج. لواء وادي السير ومركزه السير ويشمل مناطق امانة عمان الكبرى والمدن والقرى التالية:

1. منطقة وادي السير — 2. منطقة بدر الجديدة
3.مرج الحمام — 4.البصة
5.عراق الحمام — 6.ابو السوس
7.البحاث — 8.الالمانية والقصبات
9.الرجاحة — 10 .الثغرة
11.الحامدية — 12.وادي الشتا
13.الطبقة — 14.الدبة
15. ام نجاصة

ح. لواء سحاب ومركزه سحاب ويشمل المدن والقرى التالية:

1. سحاب — 2. العبدلية — 3. زملة العليا
4.الخشافية الشمالية — 5. الخشافية الجنوبية
6. المناخر — 7.قعفور

خ. (1) لواء الجيزة ومركزه الجيزة ويشمل المدن والقرى التالية:

1. الجيزة — 2.ام العمد — 3.نتل
4.اللبن — 5.القسطل — 6.منجا
7. ام الوليد — 8. حواره — 9.ارينبه الغربي
10. العامرية — 11.جلول — 12.الطنيب
13.المنارة — 14.الخضراء — 15.الزيتونة
16.ارينبه الشرقية — 17.الزعفران — 18.صوفه
19. زويزيا — 20. ام قصير — 21. ضبعة
22.زينب — 23. الدليلة — 24.ام رمانة
25 الهربج — 26.القنيطرة — 27 .العرين
28.الناصرية — 29.ضبيعة — 30.الزميله
31.المبروكة — 32.الشهباء — 33.الخالدية
34.الخريم — 35.الغبية — 36.منشية الجيزة
37.السيفية — 38. الباسليه — 39. الراشدية
40. الثمد

(2) قضاء ام الرصاص ومركزه أم الرصاص ويشمل القرى التالية:

1.ام الرصاص — 2. الرامه — 3. الرميل
4.طور الحشاش — 5.سالية — 6.سواقه
7.الدامخي — 8. الياهون — 9.عليان
10.رجم عقاب — 11.جميل — 12.الثريا
13.المشيرفه — 14.رجم فهيد — 15.ابو الحصانيا
16.ابو حليليفه — 17.الندوة — 18.المصيطبة
19.النهضة — 20 الفيصلية

د. (1) لواء الموقر ومرمزه الموقر ويشمل المدن والقرى التالية:

1.الموقر — 2.النقيرة — 3.الفيصلية
4.مغاير مهنا — 5.الذهبية الشرقية — 6.المشاش
7.المنشية — 8.ام بطيمة — 9.الحاتمية

10.غزالة	11.السومرية	12.روضة السحين
13.الحنيفية	14.الفالج	15.الزميلات
16.المطبة		

(2) قضاء رجم الشامي ومركزه(رجم الشامي الغربي) ويشمل القرى التالية:

1.رجم الشامي الغربي	2.سالم	3.الهاشمية
4.رجم الشامي الشرقي	5.الذهبية الغربية	6.الباسلية
7.الكتيفة	8. اللسين	9.الماجدية
10.الرابية		

ذ. (1) لواء ناعور ومركزه ناعور ويشمل المدن و القرى التالية:

1.ناعور	2.العدسية	3.المنشية وأم القطين
4.قرة تركي	5.ادبيان	6.المنصورة
7.البنيات	8.ام السماق	9.بصة ناعور
10.سيل حسبان	11.العامرية	12.العالية
13.بلعاس	14.زبود	15.ابو نقلة

(2) قضاء ام البساتين ومركزه ام البساتين ويشمل من القرى التالية:

1. ام البساتين	2.السامك	3.ام العساكر
4.ام الكندم	5.امن البرك	6.ماسوح

(3) قضاء حسبان ومركزه حسبان ويشمل القرى التالية:

1.حسبان	2.المشقر	3.الروضة	4.العال

المادة 5

تتألف محافظة اربد من الألوية التالية:

1.اربد	2. حوارة	3.كفريوبا
4.بيت راس	5.بشرى	6.المغير
7.علعال	8.سال	9.حكما
10.سوم	11.زحر	12.بيت يافا
13.فوعره	14.دوقره	15.ججين
16. كفر جايز	17.مرو	18.تقبل
19.كفررحتا	20.اسعره	21.جمحه
22.ناطفة	23.هام	24.ام الجدايل
25.حور	26.الوصيفة	

ب.لواء الرمثا ومركزه الرمثا ويشمل المدن والقرى التالية:

1.الرمثا 2.الطره 3.الشجرة

4.عمراوة 5.البويضة 6.الذنيبة

ج. لواء الكورة ومركزه مدينة دير أبي سعيد ويشمل المدن والقرى التالية:

1.دير ابي سعيد 2. جديتا 3.كفر الماء

4.الاشرفية 5.كفر عوان 6.كفر ابيل

7.سموع 8.تبنه 9.بيت ايدس

10.كفر راكب 11.جفين 12.جنين الصفا

13.زمال 14.كفر كيفيا 15.ابو القين

16.الرقه 17.الصوان 18.دير العسل

19.الرهوة 20.خربة الحاوي 21. ارخيم

22.اسكايبين

د.لواء بني كنانة ومركزه سما الروسان ويشمل المدن والقرى التالية:

1.سما الروسان 2.كفر سوم 3.حاتم

4.سحم 5.ملكا 6.حرثا

7.خرجا 8.ام قيس 9.سمر

10.حريما 11.يبلا 12.الرفيد

13.المنصورة 14. المخيبة التحتا 15.عقربا

16.حبراص 17.الحمة الأردنية 18.اليرموك الجديد

19.عزريت 20ابو اللوقس 21.المزيريب

22.العشة 23.المنارة 24.برشتا

25.القصيرين 26.بلد الشيخ 27.اليرموك

28.الخريبة 29.ابدر 30.القصفة

31.السيلة 32.دار الباشا 33.الزوية

34.البرز

هـ. لواء الأغوار الشمالية ومركزه الشونة الشمالية ويشمل المدن والقرى التالية:

1.الشونة الشمالية 2.المشارع 3.كريمة

4.وادي الريان 5.الشيخ حسين 6.المنشية

7.وقاص 8.العدسية 9.طبقة فحل

10.معاذ 11.الباقورة 12.وادي العرب

13.ابو سيدو 14.سليخات 15.ابو هابيل

16.تل الاربعين
17.قليعات
18.الزمالية
19.العزية
20.الحراوية
21.المرزة
22.ا بو زياد
23.الشيخ محمد
24.جسر المجامع
25.عراق الرشدان
26.ماجد
27.الساخنة
28.القرن
29. بصيلة
30.كركمة
31.المدارج
32.الفقير
33.المدرسة
34. سبيرة
35. الجرم
36. العوجا الشمالية
37.العوجا الجنوبية
38.الراسية

و.لواء بني عبيد ومركزه الحصن ويشمل المدن والقرى التالية:

1. الحصن
2.النعيمة
3.الصريح
4.ايدون
5.كتم
6.شطنا
7.عالية

ز. لواء المزار الشمالي ومركزه المزار الشمالي ويشمل المدن والقرى التالية:

1.المزار الشمالي
2.دير يوسف
3.ارحابا
4.عنبه
5.حبكا
6.جحفيه
7.زوبيا
8.صمد
9.حوفا المزار
10.الزعترة
11.سراس
12.الابراهيمية
13.الرحمة

ح. لواء الطيبة ومركزه الطيبة ويشمل المدن والقرى التالية:

1.الطيبة
2.صما
3.دير السعنة
4.مخربا
5.مندح
6.زبدة الوسطية
7.ايسر ابو علي

ط. لواء الوسطية ومركزه كفر اسد ويشمل المدن والقرى التالية:

1.كفر اسد
2.قميم
3.حوفا الوسطية
4.قم
5. كفرعان
6.الخراج
7.صيدور

المادة 6:

تتألف محافظة البلقاء من الالوية والاقتصادية

أ.(1) لواء قصبة السلط ومركزه مدينة السلط ويشمل المدن والقرى التالية:

1.السلط
2.المضري
3.اليزيدية
4.الزعتري
5.الحديب
6.بطنا

7.ام زيتونة	8.كفر هودا	9.وادي الناقة
10.البشيري	11.ام خروبة	12.السرو
13.البطين	14.السيح	15.الطرازين
16.المغاريب	17.النبي يوشع	18.حزير

(2)قضاء العارضة ومركزه الصبيحي ويشمل القرى التالية(1):

1.الصبيحي	2.بيوضة الشرقية	3.سيحان
4.عليقون	5.بيوضة الغربية	6.بيوضة الشمالية
7.خشفة	8.جريش	9.العزب
10.قصيب	11.البويب	12.الحقاوة
13.ميسرا	14.المنصورة	15.الضريسات
16.عرقوب الراشد		

1.عدل هذا البند بموجب النظام المعدل رقم (45) لسنة 2001 وذلك باضافة قرية (عرقوب الراشد) اليه برقم(16).

(3) قضاء زي ومركزه علان ويشمل القرى التالية:

1.علان	2.زي	3.الرميمين
4.ام جوزه	5.ام العمد	6.دعم
7.سلعوف	8.جلعد	9.الوسيه
10.سوميا	11.المشيرفة	12.طباعه
13.الديرة الشرقية	14.الديرة الغربية	15.الزهراء
16.أم الوعال	17.الريشوني	

(4) قضاء عيرا ويرقا ومركزه يرقا ويشمل القرى التالية :

1.يرقا	2.عيرا	3.وادي شعيب
4.حمره عيرا ويرقا	5. مجدلا	6.جملى

ب.لواء الشونة الجنوبية ومركزه مدينة الشونة الجنوبية ويشمل المدن والقرى التالية:

1.الشونة الجنوبية	2. الشونة الجديدة	3.الكرامة
4.الروضة	5.الرامة	6.الكفرين
7.جوفه الكفرين	8.سويمه	9.النهضه
10.الجواسرة	11.نمرين الغربي	12.نمرين الشمالي

ج.لواء دير علا ومركزه دير علا ويشمل المدن والقرى التالية:

1.دير علا	2.الطوال الجنوبي	3.معدى
4.ضرار	5.مثلث العارضة	6.داميا

7.الطوال الشمالي	8.خزمه	9.الدباب
10.الرويحه	11.ابو الزيغان	12.ظهر الرمل
13.البلاونه	14.ابو عبيدة	15.الباقولي
16.غور كبد		

د.لواء عين الباشا ومركزه عين الباشا ويشمل المدن والقرى التالية:

1.عين الباشا	2.صافوط	3.ام الدنانير
4.قرية ابو نصير	5.موبص	6.الشويحي الغربي
7.السليحي	8.سلحوب	9.ام انجاصة
10.السحلولية	11.الرمان	12.ابو حامد
13.باب عمان	14.المضمار	15.المضلات
16.الجعيدية	17.البقعة	

المادة7:

تتألف محافظة الكرك من الألوية والأقضية التالية:

أ. لواء قصبة الكرك ومركزه مدينة الكرك ويشمل المدن والقرى التالية:

1.الكرك	2.ادر	3.الشهابية
4.منشية ابو حمور	5.الجديدة	6.راكين
7.العدنانية	8.الثنية	9.بتير
10.الغوير	11.مدين	12.سمرا
13.مرود	14.بذان وبردى	15.البقيع
16.زحوم	17.المشيرفه	18.عينون
19.موميا	20.وادي ابن حماد	21.سكا
22.الراشدية	23.الوسيه	24.المامونية
25.الصالحية	26.المحمودية	27.ام رمانة
28.العزيزية	29.العباسية	30.العبدلية
31. اللجون	32. قريفله	33.الحويه
34.كمله	35.المريغه	36.الزغرية

1.عدلت هذه الفقرة بموجب النظام المعدل رقم (45) لسنة 2001 وذلك بالغاء قرية(الكمالية) منها.

ب.(1)لواء المزار الجنوبي ومركزه المزار الجنوبي ويشمل المدن والقرى التالية:

1.المزار الجنوبي	2.مؤتة	3.الطيبة
4. ذات راس	5.محمى	6.العراق

7.مجرا	8.سول	9.الهاشمية الجنوبية
10.العمقه	11.العينا	12.شقيرا الغربية
13.شقيرا الشرقية	14.الشريفه	15.الدبه
16.الحارثيه	17.اصراره	18.اجحرا
19.بقيع اصراره	20.ام الينابيع	21.الحامدية
22.ام الخنازير	23.خوخا	24.الجوزة
25.الحدبه	26.العيسوية	27.ام الغزلان
28.جوير	29.منشية المزار	3.الدباكه

(2)قضاء مؤاب ومركزه الحسينية ويشمل القرى التالية:

1.الحسينية	2.ام حماط	3.العمرية
4.الخالدية	5.الفيصلية	

ج.(1) لواء القصر ومركزه القصر ويشمل المدن والقرى التالية:

1.القصر	2.الربة	3.السماكية
4.اليازوت	5.دمنه	6.حمود
7.شيحان	8.الروضة	9.الرشايدة

(2) قضاء الموجب ومركزه المغير ويشمل القرى التالية:

1.مغير	2.ريحا	3.مسعر
4.ابو ترابه	5.الجدعا	6.الموجب
7.العالية		

د.(1) لواء الاغوار الجنوبية ومركزه غور الصافي ويشمل المدن والقرى التالية:(1)

1.غور الصافي	2.غور فيفا	3.غور نميره
4.غور خنيزير	5.المعمورة	6.السلماني
7.الغويبة		

(2)قضاء غور المزرعة ومركزه غور المزرعة ويشمل القرى التالية:

1.غور المزرعة	2.غور الحديثة	3.غور الذراع
4.غور عسال	5.البليدة	6.غور الحناوة

هـ.لواء عي ومركزه عي ويشمل القرى التالية

1.عي	2.كثربا	3.جوزا
4.العميان		

و. لواء فقوع ومركزه فقوع ويشمل القرى التالية:

1.فقوع	2.صرفا	3.امرع

4.الزهراء 5.شحتور 6.مجدولين

ز.لواء القطرانة ومركزه القطرانه ويشمل القرى التالية:

1.القطرانة 2.سد السلطاني 3.الوادي الأبيض

4.قصور بشير

المادة 8:

تتألف محافظة معان من الألوية والاقضية التالية:

أ.(1) لواء قصبة معان ومركزه مدينة معان ويشمل المدن والقرى التالية:

1.معان 2.المحطة 3.دبة الكرم

4.عقيقه 5.الطاحونه 6.العوينة

7.البريكة 8.المبروكة 9.حطيه

10.محطة الجرذانه

1. عدل هذا البند بموجب النظام المعدل رقم (45) لسنة 2001 وذلك بإضافة قرية(الغويبة)بالرقم(7) اليها.

(2) قضاء ايل ومركزه ايل ويتألف من القرى التالية:

1.ايل 2.روضة الأمير راشد 3.بسطه

4.الفرذخ 5.اوهيدة 6.بير أبو دنه

7.الصدقة 8.بير 9.البيطار

10.ابو العظام 11.الجثة

(3) قضاء الجفر ومركزه الجفر ويشمل القرى التالية:

1.الجفر 2.المدورة 3.الشيدية

4.باير 5.المشاش 6.الشهيباء

7.كبيدة 8.العناب 9.كبد

10.سهب

(4)قضاء المريغة ومركزه المريغة ويشمل القرى التالية:

1.المريغة 2.النقب 3.قرين

4.ابو اللسن 5.سويمره 6.طاسان

7.القاسمية 8.الثغرة 9.الفيصلية

10.اراضي الشراه الجنوبية 11.ضور 12.الفرش

13.الحياض 14.حيبض 15.خشم البتراء

16.الحطبه

(5) قضاء اذرح ومركزه اذرح ويشمل القرى التالية:

1.اذرح 2.المنشية 3.الجرباء الكبيرة
4.المحمدية 5.الطميعه 6.الجرباء الصغيرة
7.بير ابو العلق 8.الاشعري 9.العرجا
10.ملغان

ب. لواء البترا ومركزه ادي موسى ويتألف من المدن والقرى التالية:

1.وادي موسى 2.الطيبة 3.الراجف
4.البتراء 5.دلاغه 6.ام صيحون
7.البيضا 8.الحي 9.بئر حمد
10.المديرج 11.عين امون 12.خربة أم الطلبان
13.الذروة 14.حمزة 15.الرسيس
16.البقعه 17.الدليه 18.ام الرخم
19.اسكان الحي الجديد

ج. لواء الشوبك ومركزه الشوبك ويشمل المدن والقرى التالية:

1.الشوبك 2.الزبيرية 3.المثلث
4.المنصورة 5.المقارعيه 6.البقعة
7.الجمهير 8.بئر الدباغات 9.بئر خداد
10.حواله 11.الحداده 12.الفيصلية
13.الزيتونة 14.النهضة 15.ابو مخطوب
16.الجايه 17.الجنينه 18.شماخ
19.صيحان 20. بير الطافي 21. بدا
22.الارزة 23.الرميلات 24.مقدس وام صوان
25.بدبدا 26.بئر بن جازي 27.الهيشة

د. لواء الحسينية ومركزه الحسينية ويشمل المدن والقرى التالية:

1.الحسينية 2.الهاشمية 3.عنيزه
4.الفجيج 5.الدعجانية 6.حديرا
7.تل برما 8.حديرا

المادة9:

تتألف محافظة الزرقاء من الألوية والاقضية التالة:

أ. 1. لواء قصبة الزرقاء مركزه مدينة الزرقاء ويشمل المدن والقرى التالية:

1.الزرقاء	2.جريبا	3.نصار
4.الطافح	5.الركبان	

2.قضاء بيرين ومركزه بيرين ويشمل القرى التالية:

1.بيرين	2.ام رمانه	3.الكمشة
4.العالوك	5.صروت	6.مرحب
7.الميدان	8.الزهراء	9.رجم الشوك
10.الناصرية	11.المكمان	12.المسيرة الشرقية
13.المسيرة الغربية	14.الماخذات	15.الخلة
16.مقام عيسى	17.عين صابر	18.البيرة
19.الرياض	20.السحارة	

3.قضاء الضليل ومركزه الضليل ويشمل القرى التالية:

1.الضليل	2.قصر الحلابات الشرقي	3.قصر الحلابات الغربي
4. الدهيثم	5.سايح ذياب	6.الناصرية(المشاقبة)

4.قضاء الازرق ومركزه مثلث(الازرق الشمالي والجنوبي) ويشمل المدن القرى التالية:

1.الازرق الشماي	2.الازرق الجنوبي	3.العمري
4.عين البيضا	5.المزارع	6.ام المسايل
7.الدغيلة	8.اسكان القاعدة	

ب.لواء الرصيفة ومركزه الرصيفة ويشمل المدن والقرى التالية:

1.الرصيفة	2.ابو صياح

ج.لواء الهاشمية ومركزه الهاشمية ويشمل المدن والقرى التالية:

1.الهاشمية	2.السخنة	3.قرى بني هاشم

ابو الزيغان، دوقره، عين الثمرة

4.غريسة	5.ام صليح	6.القنية
7.ضبعان	8.طواحين العداون	9.السمراء
10.الحصب	11.حي المصفاة	12.الرحيل

المادة10(1)

تتألف محافظة المفرق من الألوية والاقضية التالية:

أ.1. لواء قصبة المفرق ومركزه مدينة المفرق ويشمل المدن والقرى التالية:

1.المفرق	2.ايدون	3.ام النعام الشرقية
4.ام النعام الغربية	5.حيان المشرف	6.المزه
7.الغدير الابيض	8. بويضة الحوامدة	9.طيب اسم
10.رجم سبع الشمالي		

2. قضاء بلعما ومركزه بلعما ويشمل القرى التالية:

1.بلعما	2.الزنيه	3.حيان الرويبض
4.الخربة السمراء	5.المزرعة	6.النزهة
7.البستان	8.الزيتونة	9.خريسان
10.منشية العليان	11.القهوجي	12.الفيصلية
13.الزميله	14.النظامية	15.النهضة
16.النمرة	17.المراجم	18.حمنانه
19.ام صويوينه	20.ذيبان	21.ابو الظهور
22.الربوة	23.الظاهرية	24.الشريفيه
25.الطوق	26.مداوير النزهة	27.القادرية
28.تل المضابع	29.الزغيله	30.القعره
31.الروضه		

1.تم تعديل هذه المادة بموجب النظام المعدل رقم(45) لسنة 2001 كما يلي:
- باضافة قرية (عين النبي) بالرقم 28 إلى البند(3) (قضاء ارحاب) من الفقرة (أ) منها.
- بالغاء البند(3) قضاء الرويشد من الفقرة(ب) منها.
- بإضافة الفقرة (د) لواء الرويشد ومركزه الرويشد ويشمل المدن المبينه بادناها(1-12).

3. قضاء ارحاب ومركزه ارحاب ويشمل القرى التالية:

1.ارحاب	2.الدجنية	3.هويشان
4.العمرية	5.بويضة العليمات	6.البويضة الغربية
7.حمامة العليمات	8.حمامة العموش	9.الدقمسه
10.نادره	11.المدور	12.ام بطيمه
13.دخل	14.الصهاه	15.حميد
16.الكرم	17.عين	18.الزعفرانه
19.المنيفه	20.صعد	21.ابو السوس
22.السحري	23.ام حصماصه	24.خطله

25.ام رمانه 26.مداوير عين 27.الرشاده
28.عين النبي
4. قضاء المنشية ومركزه منشية بني حسن ويشمل القرى التالية:
1.منشية بني حسن 2. دير ورق 3.ام اللولو
ب.1. لواء البادية الشمالية ومركزه مثلث صبحا ويشمل المدن والقرى التالية:
1.الصفاوي 2.المناره 3.الصالحية
4. الحميدية 5.الاشرفية 6.البشرية
7.بلدة بني هاشم 8.رحبة ركاد 9.روضة الأمير حمزة
10.نايفه 11.زملة الأمير غازي 12.السعادة
13.البستانه 14.القيصومة 15.الهاشمية الشرقية
16.منشية الخليفة 17.عالية الشويعر
2. قضاء صبحا ومركزه صبحا ويشمل القرى التالية:
1.صبحا 2.الدفيانه 3.سبع اصير
4.صبحيه 5.كوم الرف
6.منشية القبلان 7.الفيصلية 8.الحرارة

3. قضاء ام الجمال ومركزه ام الجمال ويشمل القرى التالية:
1.ام الجمال 2. روضة بسمه 3.الكوم الاحمر
4. العاقب 5.عمره وعميره 6. السعيدية
7.رسم الحصان 8.منشية الجدوع 9.النزهة
10.الرحمات 11.منشية الخميس 12.منشية اللويبد
13.الزهور 14.حميدية المساعيد 15.طيبة المساعيد
4. قضاء دير الكهف ومركزه دير الكهف ويشمل القرى التالية:
1.دير الكهف 2.الرفاعيات 3.روضة الامير علي بن الحسين
4.الجبيه 5.دير القن 6.مثناة راجل
7.قاسم 8.الجدعا 9.تل رماح
10.ارينبة النعيمات 11.مدور القن 12.الثلاج
13.خشاع القن 14.السويلميه 15.المنصورة
16.التل الأصفر 17.جاوا 18.مريجب
19.ام حسين 20 . المنيصه
5.قضاء أم القطين ومركزه ام القطين ويشمل القرى التالية:

1.ام القطين 2.خشاع سليتين 3.المكيفته
4.المعزولة 5.منشية القنو 6.غدير الناقة
7.الحسينية

ج. 1. لواء البادية الشمالية الغربية ومركزه مثلث جامعة ال البيت ويشمل المدن والقرى التالية:

1.الزعتري 2.الباعج 3.ام السرب
4.المنصورة 5.ثغرة الجب 6 .الزبيدية
7.النهضة 8.منشية السلطة 9.المفردات
10.حويجه 11.روضة الرويعي 12.الرابية
13. الفحيله 14.المشرف 15.روضة ابو الهيال
16.الصوالحة 17.الناصرية(بني خالد) 18.البوادي

2. قضاء سما السرحان و مركزه سما السرحان ويشمل القرى التالية:

1.سما السرحان 2.مغير السرحان 3.رباع السرحان
4.جابر السرحان 5.منشية الكعيبر 6.سميا السرحان
7.جابر(مركز الحدود) 8.زملة الطرقي 9.المطلة
10.الحرفوشية

3.قضاء حوشا ومركزه مثلث حوشا ويشمل القرى التالية:

1.حوشا 2.الحمراء 3.فاع
4.الحرش 5.بريقا 6.الاكيده
7.الخناصري 8.السويلمه 9.المشيرفه
10الدندنيه 11.الدرزية

4. قضاء الخالدية ومركزه الخالدية ويشمل القرى التالية:

1.الخالدية 2.المبروكة 3.السهل
4.المشرفه 5.ضاحية الحسين 6.الحصينيات

د.لواء الرويشد ومركزه الرويشد ويشمل المدن التالية:

1.الرويشد 2.منشية الغياث 3.صالحية النعيم
4.الروضة. 5 .الريشة الغربية 6.الرقبان
7.الاثني 8.الفيضة 9.الريشة الشرقية
10.الكرامة 11.المشاقيق 12.روضة الرويشد

المادة 11:

تتألف محافظة الطفيلة من الالوية والاقضية التالية:

أ. لواء قصبة الطفيلة ومركزه مدينة الطفيلة ويشمل المدن القرى التالية

1.الطفيلة	2.العين البيضا	3.العيص
4.عيمه	5.الحسين(صنفحه ارويم – عرفه)	6. عابل
7.النمته	8.ابو بنا	9.شيظم
10.السلع	11.ارحاب	12.اضباعه
13.مجادل	14.صويميح	15.عفرا
16.عابور	17.تلعة حسين	18.المعطن
19. البربيطة	20.اللعبان	

ب.لواء بصيرا ومركزه بصيرا ويشمل المدن والقرى التالية:

1.بصيرا	2.القادسية	3.غرندل
4.ضانا	5.الرشادية	6.ام سراب
7.سيل ريعا	8.لحظة	9.الضحل

ج.لواء الحسا ومركزه الحسا ويشمل المدن والقرى التالية:

1.الحسا	2.الجرف	3.العالية

المادة 12:

تتألف محافظة مادبا من الالوية والاقضية التالية:

أ.1. لواء قصبة مادبا ومركزه مدينة مادبا ويشمل المدن والقرى التالية:

1.مادبا	2.المامونية	3.الفيحاء
4.الواحة	5.الفالحة	6.حوية البلاونة
7.التيم	8. الروابي	9.الجبيل
10.الهلالية		

2. قضاء جرينة ومركزه جرينة ويشمل القرى التالية:

1.جرينة	2.غرناطة	3.العريش
4.الوسية	5.برزلة	6.حوض ابو النمل

3. قضاء ماعين ومركزه ماعين ويشمل القرى التالية:

1.ماعين	2.منشية ماعين	3.حمامات ماعين
4.زرقاء ماعين		

4.قضاء الفيصلية ومركزه الفيصلية ويشمل القرى التالية:

1.الفيصلية	2.صياغة	3.اليسرى الجديدة
4.اللبه	5.عيون موسى	6.عفنان

7.المخيط

ب.1.لواء ذيبان ومركزه ذيبان ويشمل المدن والقرى التالية:

1.ذيبان	2.الصفا	3.المشرفة
4.العالية	5.فلحا	6.عموريا
7.ام شجيرة الشرقية	8.ام شجيرة الغربية	9.الريحانية
10.عراعر	11.ام شجرة	12.الذهبية
13.المثلوثة	14.الخالدية	15.النهضة
16.المنشية	17.برزة	18.القاسمية
19.الشقيق	20 . القبيبة	

2. قضاء العريض ومركزه العريض ويشمل القرى التالية:

1.العريض	2.البقيع	3.الهاشمية
4.عطروز	5.المحمدية	6.الزهراء
7.النامية	8.القربات	9.مكاور
10.الزارة	11.الدير	12.بلوطه
13.الجديدة	14.الزينة	

3. قضاء مليح ومركزه مليح ويشمل القرى التالية:

1.مليح	2.لب	3.دليلة الحمايدة
4.الوالة	5. نزهة الوالة	6.الغدير
7.الراشدية	8. الحياض	9.تجمع السن
10.تجمع المسيعدات		

المادة 13:

تتألف محافظة جرش من الالوية والاقضية التالية:

أ. 1. لواء قصبة جرش ومركزه مدينة جرش ويشمل المدن والقرى التالية:(1)

1.جرش	2.سوف	3.ساكبص
4.كفر خل	5.الكتة	6.ريمون
7.بليلا	8.قفقفا	9.نحلة
10.الربوة	11.دير الليات	12.الحدادة
13.مقبله	14.الكفير	15.زقريط
16.الجبارات	17.عصفور	18.الرشايدة
19.ام رامح	20. عنيبه	21.جبا

22.ام الزيتون 23.النبي هود 24.الحسينيات
25.ام قنطرة 26.نجة 27.المجر
28.العبارة 29.جملا 30.قريع
31.دبين 32.الرياشي 33.الحازية
34.عمامه 35.الشيخ مفرج 36.السبطه
37.دير عجلون 38.الجنيدية 39.المشيرفة
40.الفيحاء

2.قضاء المصطبة ومركزه المصطبة ويشمل القرى التالية

1.المصطبة 2.مرصع 3.جبة
4.تلعة الرز 5.الرحمانية 6.الراية

3. قضاء برما ومركزه برما ويشمل القرى التالية:

1.برما 2.المنصورة 3.الجزازة
4.المجدل 5.عليمون 6.همتا
7.الفوارة 8.الهونة

1.عدل هذا البند بموجب نظام المعدل رقم (45) لسنة 2001 وذلك بالغاء قرية(عين النبي) التي كانت واردة بالرقم (30) فيه واعادة ترقيم البنود من (31-41) الواردة في ذات البند لتصبح من (30-40) على التوالي.

المادة 14:

تتألف محافظة عجلون من الالوية والاقضية التالية:

أ. 1.لواء قصبة عجلون ومركزه مدينة عجلون ويشمل المدن والقرى التالية:

1.عجلون 2.عنجرة 3.عين جنا
4.الهاشمية 5 .الوهادنة 6.حلاوة
7.دير الصمادية الشمالي 8.خشيبة الفوقا 9.الجبل الاخضر
10.الشكارة 11.الفاخرة 12.محنا
13.اشتفينا 14.الطيارة 15.ام الينابيع
16.الساخنة 17.الحنش 18.خربة السوق
19. الزراعة 20. كفر الدره 21.الجب
22.الحزار 23.الزيزفونة 24.السرابيس
25.ام الخشب 26.خلة سالم 27.خلة وردة
28.النقب 29.عويمر 30.الزعترة
31.ابو الزيتون 32.لستب 33. الصفصافة

34.دير الصمادية الجنوبي 35.الصوان

2. قضاء صخرة ومركزه صخرة ويشمل القرى التالية:

1.صخرة 2.عبين 3. عبلين

4. سامتا 5.منيف 6.دير البرك

7.خربة فارة

3.قضاء عرجان ومركزه عرجان ويشمل القرى التالية:

1.عرجان 2.باعون 3.راسون

4.اوصرة 5.صنعار 6.المرجم

7.عصيم 8.بئر الدالية

ب. لواء كفرنجة ومركزه كفرنجه ويشمل المدن والقرى التالية:

1. كفرنجه 2.راجب 3.بلاص

4.السفينة 5.عين البستان 6. الحرث

7.دحوس 8.ثغرة زبيد 9.العامرية

10.البركة 11.ام الرمل 12.مريمين

13.خلة السمرة 14.كعب الملول 15.الشطورة

16.المشيرفة 17.العقدة 18.نمر

19.النوبة

المادة 15:

تتألف محافظة العقبة من الالوية والاقضية التالية

أ. 1. لواء قصبة العقبة ومركزه مدينة العقبة ويشمل المدن والقرى التالية:

1.العقبة 2.الدرة 3.المزفر

4.تتن

2. قضاء وادي عربة ومركزه الريشة ويشمل القرى التالية:

1.الريشة 2. القريقرة 3. رحمة

4. بئر مذكور 5.قطر 6. فينان

7. غرندل 8. المقرح 9.طابا

ب. 1. لواء القويرة ومركزه القويرة ويشمل المدن والقرى التالية:

1.القويرة 2.الراشدية 3.رم

4.الحميمة الجديدة 5.دبة حانوت 6. الشاكرية

7.الصالحية 8.العسلية 9.عين الهوارة

10.الحميمة

3. قضاء الديسة ومركزه الديسة ويشمل القرى التالية:

1. الديسة 2. الطويسة 3.منيشير

4.الطويل 5.الغال

المادة 16:

لمقاصد هذا النظام تعتمد الخرائط التي تعدها وزارة الداخلية لتحديد المناطق والحدود الجغرافية للمحافظات والالوية والاقضية.

قانون البلديات رقم 14 لسنة 2007
المنشور على الصفحة 2178 من عدد الجريدة الرسمية رقم 4820 بتاريخ 2007/4/8

المادة 1:

يسمى هذا القانون (قانون البلديات لسنة 2007) ويعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية

المادة2:

يكون للكلمات التالية حيثما وردت في هذا القانون المعاني المخصصة لها ادناه ما لم تدل القرينة على غير ذلك:

الوزراء وزارة الشؤون البلدية.

الوزير وزير الشؤون البلدية ورئيس الوزراء فيما يتعلق بامانة الكبرى.

المحافظ أو المتصرف أو مدير القضاء الذي تقع البلدية في محافظته أو لوائه أو قضائه ورئيس الوزراء فيما يتعلق بامانة عمان الكبرى.

مجلس البلدية أو لجنة البلدية أو مجلس امانة عمان الكبرى أو مجلس امانة القدس ويتألف من الرئيس والأعضاء المعنيين والمنتخبين.

الرئيس رئيس البلدية أو رئيس لجنة البلدية أو امين عمان أو امين القدس.

المكلف أي شخص استحق عليه مبلغ للبلدية بمقتضى هذا القانون أو أي تشريع آخر.

يعتبر الشخص مقيما عادة في البيت الذي يستعمله لنومه وأن كان لا يستعمله بلا انقطاع أو كان له بيت سكن في جهة أخرى له فيها أيضا مكان ينام فيه أحيانا ولا يعتبر الشخص منقطعا عن الإقامة في أي سكن ينام فيه بمجرد تغيبه عنه اذا كان يملك حرية العودة إليه في أي وقت شاء وما دام يتردد عليه كلما شاء يعتبر الشخص مقيماً ضمن منطقة البلدية إذا كان فيها مقر عمله اليومي الدائم ولو كانت منامته خارج حدود تلك المنطقة على أن لا يستعمل حقه الانتخابي في أكثر من منطقة بلدية واحدة.

المادة 3:

أ. البلدية مؤسسة أهلية ذات الاستقلال مالي تحدث وتلغى وتعين حدود منطقتها ووظائفها وسلطاتها بمقتضى أحكام هذا القانون وتهدف إلى عدد وتنفيذ ومتابعة الخطط و البرامج لتحقيق التنمية المستدامة بمشاركة المجتمعات المحلية وممارسة كل ما هو ذو طابع محلي تنموي وادارة كافة الخدمات والمرافق والمشاريع المحلية المناطقة بها بنفسها أو من خلال التشارك مع القطاع الخاص/ أو مؤسسات المجتمع المدني.

ب. 1. باستثناء امانة عمان الكبرى وسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة وسلطة اقليم البتراء، يتولى إدارة البلدية مجلس بلدي يتألف من رئيس وعدد من الأعضاء يحدد الحد الأعلى لعدد أعضائه بقرار من الوزير وينشر ذلك في الجريدة الرسمية ويجوز تغيير العدد بالأسلوب نفسه الذي تم به تحديده بشرط أن لا يجري ذلك من خلال دورة المجلس.

2.يتم انتخاب رئيس المجلس واعضائه انتخابا مباشرا وفقاً لأحكام هذا القانون باستثناء امانة عمان الكبرى فيتولى إدارتها مجلس يحدد مجلس الوزراء عدد أعضائه على أن ينتخب نصفهم انتخاباً مباشرا وفقا لإحكام هذا القانون

3.يقسم مجلس الوزراء امانة عمان الكبرى إلى دوائر انتخابية يحددها ويحدد عدد الأعضاء ينتخبون من كل دائرة منها كما يعين النصف الآخر من اعضاء مجلس الأمانة بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير .

4. يعين مجلس الوزراء امين عمان من بين أعضاء مجلس الأمانة بتنسيب من الوزير.

ج.يعتبر مجلس البلدية شخصاً معنويا له ان يقاضى بهذه الصفة وأن ينيب عنه او يوكل من يشاء في الإجراءات القضائية وتنتقل اليه الحقوق والالتزامات التي كانت للمجلس السابق.

د.يتخذ مجلس البلدية ختماً تختم به المستندات والوثائق ويعزز الختم بتوقيع الرئيس أو نائبه والسكرتير أو أي موظف آخر يفوضه المجلس بذلك ليصبح له اعتبار قانوني.

المادة 4:

أ. لغايات تنفيذ أحكام هذا القانون، تصنيف البلدية إلى الفئات الأربع التالية:

الفئة الأولى: بلديات مراكز المحافظات وأي بلدية اخرى يزيد عدد سكانها على مائة الف نسمة.

الفئة الثانية: بلديات مراكز الألوية والبلديات التي يزيد عدد سكانها على خمسة عشر ألف نسمة ولا يتجاوز مائة الف نسمة.

الفئة الثالثة :بلديات مراكز الاقضة والبلديات التي يزيد عدد سكانها على خمسة الاف نسمة ولا يتجاوز خمسة عشر الف نسمة.

الفئة الرابعة: البلديات الأخرى غير الواردة ضمن الفئات الأولى والثانية و الثالثة.

ب. لغايات تصنيف البلديات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة، يصدر الوزير في الوقت الذي يراه مناسباً قرارا بتصنيف أي بلدية استناداً إلى الاحصاءات الرسمية الفعلية والتقديرية الصادرة عن دائرة الإحصاءات العامة.

ج. تحقيقاً للغايات المقصودة من تصنيف البلديات تحدد الحقوق التي تعود للبلدية بسببه والالتزامات المترتبة عليها بمقتضاه بموجب أنظمة تصدر لهذه الغاية.

د.1. تعتبر جميع المجالس البلدية منحلة قبل ثلاثة أشهر من انتهاء مدة دورتها ويعين الوزير لجانا مؤقتة للمجالس المنحلة لإدارة أعمال البلديات لحين أجراء الانتخابات الجديدة وإلى أن يتم تسلم رئيس واعضاء المجلس الجديد مراكزهم ومباشرة أعمالهم.

2.يجري انتخاب جميع المجالس البلدية في يوم واحد خلال المدة التي يحددها الوزير ويتكرر ذلك كل اربع سنوات وإذا حل مجلس بلدي وفق القانون قبل اكماله مدته، تعين لجنة مؤقتة للبلدية للمدة المتبقية اذا كانت اقل من سنة، اما اذا كانت المدة المتبقية اكثر

من ذلك فتقوم اللجنة المؤقتة بعمله لمدة ثلاثة اشهر يجري خلالها انتخاب مجلس جديد لاكمال مدة المجلس السابق.

3 .على الرغم مما ورد في البند(2) من هذه الفقرة، يجوز للوزير أن يؤجل الانتخاب في بلدية أو أكثر لمدة لا تزيد على ستة اشتر اذا اقتضت ذلك المصلحة العامة وسلامة الانتخاب على أن تحتسب مدة التأجيل من مدة المجلس القانونية.

المادة 5:

أ - إذا رغبت أكثرية سكان بلدية في أحداث بلدية في بلداتهم أو ضم البلدية القائمة إلى بلدية أخرى يقدم فريق عنهم عريضة بذلك إلى المحافظ الذي عليه أن يرسلها مع ملاحظاته إلى الوزير.

ب - يعين الوزير في حالة الطلب باحداث بلدية في أي بلدة لجنة يكون من بين اعضائها اثنان على الأقل من سكانها من غير الموظفين تتولى التثبت من رغبات سكانها فإذا تبين للجنة أن اغلبيتهم يرون وجود بلدية فيها يقرر مجلس الوزراء انشاءها وعلى الوزير بعد ذلك تحديد عدد اعضاء مجلسها وتحديد منطقتها البلدية بعد استطلاع راي وزير الم الية في ذلك ويعتبر قراره نافذ المفعول من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

ج - عند أحداث بلدية لأول مرة يعين الوزير لجنة تقوم مقام المجلس البلدي وتمارس صلاحياته ويعين لها رئيساً من بين اعضائها على أن لا تزيد مدة هذه اللجنة على سنة ويجري خلالها انتخاب المجلس الجديد وممارسة مهامه للمدة المتبقية من دور المجلس.

د - تعتبر البلديات المحدثة قبل تاريخ نفاذ هذا القانون مستوفية لشروط احداثها.

ه - على الرغم مما ورد في هذا القانون أو أي تشريع آخر:

1. مع مراعاة احكام الفقرة(هـ) من المادة 6 من هذا القانون لمجلس الوزراء بقرار يصدر عنه بناء على تنسيب الوزير وتوصية المحافظ توسيع أو تضييق أو تعديل حدود أي بلدة أو ضم أي بلديات أو تجمعات سكانية أو اجزاء منها مجاورة لها بعضها إلى بعض وأن يشكل لذلك بلدية بالمعنى المقصود في القوانين النافذة المفعول أو فصل أي منها أو جزء منها في أي تشكيل مقرر وللوزير تحديد منطقة البلدية المحدثة بناء على تنسيب مدير دائرة تنظيم المدن والقرى المركزية ويبلغ القرار إلى وزير المالية وينشر القرار في الجريدة الرسمية.

2. تتم تسمية أي بلدية احدثت بموجب البند(1) من هذه الفقرة بقرار يصدره الوزير وتسري عليها احكام التشريعات التي تطبق على البلديات.

3. يحدد الوزير فئة البلدية المحدثة بمقتضى البند(1) من هذه الفقرة وفقاً للتصنيف الوارد في الفقرة(أ) من المادة(4) من هذا القانون ويعين لها لجنة تقوم مقام المجلس البلدي تمارس صلاحياته ويعين لها رئيساً من بين اعضائها وتعقد اللجنة اجتماعاتها وفقاً لاحكام هذا القانون وتستمر اللجنة في

عملها لحين انتخاب المجلس في اول انتخابات عامة للبلدية وفق احكام هذا القانون.

4. تصبح البلدية المشكلة وفقاً لاحكام البند(1) من هذه الفقرة عند صدور القرار بممارسة وظائفها وصلاحياتها الخلف القانوني والواقعي للبلديات والتجمعات السكانية والمناطق التي ضمت اليها، وتعتبر تلك البلديات منحلة وتنتقل جميع الأموال المنقولة وغير المنقولة وسائر الحقوق العائدة لها والالتزامات المترتبة عليها إليها، كما يصبح الموظفون والمستخدمون والعمال الذين كانوا يعملون لدى تلك البلديات في ذلك التاريخ موظفين ومستخدمين وعمالاً لدى البلدية المحدثة وينقلون اليها بما لهم من حقوق وما عليهم من التزامات وتعتبر خدمتهم لديها استمراراً لخدماتهم السابقة.

المادة 6:

أ.مع مراعاة احكام الفقرة (هـ) من هذه المادة تنشا امانة تسمى(امانة عمان الكبرى) تضم امانة العاصمة والبلديات والقرى الأخرى المجاورة لها وتشمل حدودها ومنطقة اختصاصها المناطق البلدية لأمانة العاصمة والبلديات والقرى الأخرى التي تضم اليها.

ب. تعتبر (أمانة عمان الكبرى) بلدية من جميع الوجوه وتسري عليها احكام التشريعات التي تنطبق على البلديات باستثناء ما نص عليه بغير ذلك بشأن (امانة عمان الكبرى) في هذا القانون أو في أي تشريع آخر.

ج. تعتبر (امانة عمان الكبرى) عند صدور القرار بممارسة وظائفها وصلاحياتها الخلف القانوني والواقعي لأمانة العاصمة والبلديات والقرى التي ضمت إلى (امانة عمان الكبرى) وتعتبر ذلك البلديات والقرى بما في ذلك امانة العاصمة منحلة وتنتقل جميع الأموال المنقولة وغير المنقولة وسائر الحقوق العائدة لها والالتزامات المترتبة عليها إلى (امانة عمان الكبرى) كما يصبح الموظفون والمستخدمون والعمال الذين كانوا يعملون لدى امانة العاصمة وسائر البلديات والقرى في ذلك التاريخ موظفين ومستخدمين وعمالا لدى (امانة عمان الكبرى) وينقلون اليها بما لهم من حقوق وما عليهم من التزامات وتعتبر خدمتهم لديها استمرار لخدماتهم السابقة.

د. يحدد مجلس الوزراء بقرار الذي يصدره وفقاً (هـ) من هذه المادة عدد اعضاء مجلس امانة عمان الكبرى ويعين لجنة تقوم مقام مجلسها تمارس وظائفه وصلاحياته للمدة التي يراها مجلس الوزراء مناسبة على ان لا تزيد على اربع سنوات فإذا تعذر تشكيل المجلس خلال هذه المدة فلمجلس الوزراء أن يقرر باستمرار اللجنة في أعمالها إلى ان يتم انتخاب المجلس الجديد وفقاً لأحكام القانون ولمدة لا تزيد على اربع سنوات ويعين مجلس الوزراء رئيساً للجنة من بين أعضائها، وللوزير الموافقة على أن ينتخب مجلس الأمانة نائباً أو أكثر للرئيس من بين اعضائه المنتخبين وأن يكون احدهم أو أكثر متفرغاً لهذا العمل مقابل المكافأة وسائر الحقوق المالية التي يقررها المجلس ويعقد المجلس اجتماعاته في المواعيد التي يقررها.

هـ. يقرر مجلس الوزراء بناء على تنسب رئيس الوزراء تاريخ مباشر(امانة عمان الكبرى) لوظائفها وصلاحياتها وبين في قراره البلدية والقرى التي يرى ضمها اليها والإجراءات الواجب اتباعها في سبيل ذلك لمجلس الوزراء ان يقرر في أي وقت ضم بلديات وقرى جديدة إلى (امانة عمان الكبرى) أو تعديل حدود المنطقة البلدية لها بضم مناطق أخرى أليها وفقاً لا تقتضيه المصحلة العامة.

المادة 7:

أ. تطبق على منطقة اختصاص(امانة عمان الكبرى) القوانين والأنظمة التي يتم إصدارها لهذا الغرض وإلى أن يتم ذلك تسري على هذه المنطقة الانظمة التي كانت تطبقها امانة العاصمة على منطقة اختصاصها على أن تراعى في ذلك الحقوق المكتسبة وتحقيقاً للغايات المقصودة من هذه الفقرة يكون للعبارات التالية المعاني المخصصة لها أدناه حيثما وردت في هذا القانون أو أي تشريع آخر ما لم تدل القرينة على غير ذلك:

امانة العاصمة: امانة عمان الكبرى

امين العاصمة: أمين عمان

مجلس امانة العاصمة: مجلس أمانة عمان الكبرى

ب. لمجلس (امانة عمان الكبرى) تشكل لجنة أو أكثر من بين أعضائه أو من الأشخاص المقيمين في المناطق المحلية التابعة لاختصاصه ممن يحق لهم الاشتراك في انتخاب اعضاء المجلس وتفويض تلك اللجان القيام بأي من وظائفه وصلاحياته بموجب هذا القانون أو أي تشريع آخر بالشروط والقيود ضمن المدة التي يقررها وذلك باستثناء الصلاحيات المنصوص عليها في المواد(43)و(44)و(53)و(55)و(56) من هذا القانون التي لا يجوز للمجلس تفويضها لأي جهة من الجهات في أي حالة من الحالات وللمجلس الغاء التفويض أو تعديله وتسري احكام هذه الفقرة على أي لجنة تعين للقيام مقام المجلس في ممارسة وظائفه وصلاحياته.

ج. على الرغم مما ورد في أي قانون آخر:

1. يمارس مجلس امانة عمان الكبرى صلاحيات لجنة تنظيم المدن والقرى والابنية المعمول به وله تفويض هذه الصلاحيات إلى لجنة يشكلها من بين أعضائه.

2. لمجلس امانة عمان الكبرى تشكيل لجنة محلية للتنظيم والابنية أو أ كثر من بين أعضائه أو من موظفي الأمانة وتعتبر هذه اللجان كل في نطاق اختصاصها من لجان تنظيم المدن المحلية من جميع الوجوه والأغراض المنصوص عليها في قانون تنظيم المدن والقرى والابنية المعمول به ويترتب عليها ارسال نسخة من كل قرار أو امر أو اخطار أو تعليمات أو رخصة تصدرها إلى أمين عمان وذلك فور صدورها وللامين حق الاعتراض عليها لدى اللجنة خلال خمسة عشر يوماً من تبلغه لها إذا كانت من القرارات التي لا تخضع للتصديق من لجنة التنظيم اللوائية فإذا اصرت اللجنة على قرارها يحال الخلاف إلى مجلس امانة عمان الكبرى بصفته لجنة تنظيم لوائية أو إلى اللجنة المفوضة من قبله بذلك للفصل فيه.

المادة8:

أ. مدة دورة المجلس اربع سنوات اعتباراً من تاريخ تسلمه مهامه بمقتضى المادة(31) من هذا القانون ويجوز حل المجلس قبل انتهاء مدة دورته وتعيين لجنةتقوم مقام المجلس المنحل لمدة لا تزيد على سنة يجري خلالها انتخاب المجلس الجديد خلال المدة المبينة في الفقرة(أ) من هذه المادة وفي الفقرة(ج) من المادة (5)من هذا القانون يستمر المجلس القديم في ممارسة اعماله إلى أن يتم انتخاب المجلس الجديد.

ج. اذا نقص عدد اعضاء المجلس البلدي عن النصاب القانوني فللوزير بموافقة مجلس الوزراء أن يملا المحلات الشاغرة من المرشحين الذين يلونهم بعدد الاصوات فان لم يتوفر ذلك فمن اهال المنطقة الذين يحق لهم التشريح والانتخاب.

المادة9:

أ. يجوز تقسيم منطقة البلدية إلى دوائر انتخابية يتم تحديدها، وبيان عدد الأعضاء الذين ينتخبون في كل دائرة منها بقرار من الوزير ينشره في الجريدة الرسمية.

ب.يخصص للمرشحات لعضوية المجلس نسبة لا تقل عن (20%) من عدد أعضاء المجلس لإشغالها من اللواتي حصلن على أعلى الأصوات وإذا لم يتقدم العدد المطلوب من المرشحات أو لم يتوافر العدد الذي يساوي هذه النسبة من عدد أعضاء المجلس لإشغالها فيتم التعيين بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير في حدود هذه النسبة، ويطبق هذا النص على أمانة عمان الكبرى يتعلق بالأعضاء المنتخبين.

المادة 10:

أ.يشرع الوزير قبل انتهاء دورة المجلس بنحو ثلاثة أشهر في اتخاذ الإجراءات اللازمة لانتخاب المجلس الذي يليه فيعين رئيساً للانتخاب في كل منطقة بلدية.

ب.على رئيس الانتخاب أن يعين لمنطقة البلدية أو لأي دائرة انتخابية فيها لجنة أو أكثر لتسجيل الناخبين فيها لا يقل عدد أعضاء كل منها عن ثلاثة أشخاص ويعين رئيس الانتخاب احد أعضائها أو احد موظفي الحكومة رئيساً لها واحد موظفي البلدية كاتباً لها ويعهد إليها بإعداد جدول الناخبين وتنقيحه ويحدد لها موعد البدء بالعمل ومكانه ويعلن ذلك في مكان ظاهر في دار البلدية وفي أحدى الصحف المحلية.

ج.تدفع من صندوق البلدية جميع النفقات اللازمة لإتمام إجراء انتخاب أعضاء المجلس.

المادة 11:

أ. تتولى كل لجنة لتسجيل الناخبين اعداد جدول الناخبين ضمن اختصاصها مرتباً ذكوراً واناثاً يشتمل على أسماء الناخبين ممن تتوافر فيهم المؤهلات المنصوص عليها في هذا القانون، ويدرج فيها الاسم الكامل لكل ناخب وعمره مكان اقامته وتعتمد البطاقة الشخصية المدون فيها الرقم الوطني والصادرة عن دائرة الاحوال المدنية والجوازات العامة دون غيرها في تسجيل من له حق الانتخاب في جدول

الناخبين وتثبيت اشارة على الجدول تتضمن الدلالة على تسجيل الناخب في الجدول الخاص بالمنطقة أو الدائرة الانتخابية التي يقيم فيها.

ب.اذا كانت المنطقة البلدية مقسمة إلى دوائر انتخابية ينظم جدول الناخبين ذكوراً واناثاً على وجه يكفل بيان الناخبين في كل دائرة.

ج. لا يجوز لأي شخص أن يسجل اسمه في اكثر من دائرة انتخابية واحدة ولا يجوز له ممارسة حقه في الانتخاب الا في هذه الدائرة.

د.بعد الانتهاء من أعداد جدول الناخبين أو تنقيحه يعرض للجمهور في مكان يتيسر فيه الاطلاع عليه ويعلن عنه في إحدى الصحف اليومية المحلية.

المادة 12:

أ. يحق لكل شخص أن يدرج اسمه في جدول الناخبين إذا توفرت فيه الشروط والمؤهلات التالية:

1. ان يكون أردنيا ذكرا كان أم أنثى أتم الثامنة عشرة من عمره في اليوم الأول من الشهر الأول من عام أجراء الانتخابات.

2. ان يكون مقيماً عادة ضمن منطقة البلدية مدة لا تقل عن اثني عشر شهراً قبل تاريخ البدء بإعداد جدول الناخبين أو تنقيحه.

3.أن يكون قد سدد ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلدية أو ضريبة المعارف أو رسوم رخص المهن والحرف والصناعات أو رسوم جمع النفايات أو أي رسوم أو ضريبة بلدية اخرى لا تقل عن دينار واحد سنوياً إذا كان مكلفاً.

4.أن لا يكون فاقداً لقواه العقلية أو محجوراً عليه لذاته أو لأي سبب آخر ولم يرفع الحجر عنه.

ب. اذا فقد أي شخص سجل اسمه في جدول الناخبين أحد هذه الشروط أو المؤهلات قبل إجراء الانتخاب يشطب اسمه من الجدول.

أ.يجوز لأي شخص مقيم خلال سبعة أيام من تاريخ نشر جدول الناخبين أن يعترض عليه طالبا ادراج اسمه فيه أو شطب اسم غيره منه باعتراض خطي يقدمه لرئيس لجنة تسجيل الناخبين.

ب. تصدر لجنة تسجيل الناخبين قرارها في الاعتراض خلال اسبوع من تاريخ انتهاء مدة الاعتراض بحضور الذي اعلن في جدول الناخبين قبل حلول الموعد باربع وعشرين ساعة على الاقل وكذلك تعلن قرارها بشانه يوم صدوره، ويعدل الجدول تبعاً للقرار اذا كان لمصلحة المعترض.

ج. تتخذ قرارات لجنة تسجيل لجنة تسجيل الناخبين بأكثرية الأصوات وترجح الجهة التي فيها الرئيس عند تساوي الاصوات.

د. الاعتراض على الاعتراض:اذا سجل اسم شخص في جدول الناخبين نتيجة لاعتراضه يحق لأي ناخب اخر ورد اسمه في ذلك الجدول أن يعترض على هذا التسجيل خلال ثمان واربعين ساعة من انتهاء مدة النظر في الاعتراضات.

المادة14:

أ. يجوز للمعترض أو المعترض عليه أن يستأنف قرار لجنة تسجيل الناخبين إلى رئيس محكمة البداية التي تقع ضمن اختصاصها المنطقة البلدية خلال أسبوع من تاريخ صدوره ويكون المستأنف عليه في لائحة الاستئناف لجنة تسجيل الناخبين اذا كان المستأنف طالباً إدراج اسمه في الجدول أو المعترض عليه إذا كان المطلوب شطب اسمه من الجدول أو المعترض اذا كان المستأنف معترضاً عليه.

ب. يبلغ المستأنف عليه نسخة من لائحة الاستئناف خلال ثلاثة ايام من تاريخ تقديم الاستئناف اما بتسليمها اليه بالذات أو تبليغها إلى مكان إقامته الأخير المعروف ويتم تبليغ اللجنة بتبليغ رئيسها أو تبليغ مقره الرسمي.

ج. ينظر رئيس المحكمة في الاستئناف مرافعة ويصدر حكمه فيه خلال اسبوع من تاريخ التبليغ ويكون قراره قطعياً ويبلغ إلى اللجنة ويبقى الجدول على حالته أو يعدل تبعاً لنص الحكم.

المادة15:

أ. بعد انتهاء الإجراءات المنصوص عليها في المادتيين السابقين يوقع رئيس لجنة تسجيل الناخبين على كل صفحة من صفحات الجدول، وبذلك يصبح الجدول نهائياً.

ب. اذا لم يوقع على الجدول من قبل رئيس لجنة تسجيل الناخبين لاي سبب من الأسباب بعد انتهاء الإجراءات المذكورة في الفقرة (أ) من هذه المادة فلرئيس الانتخاب أن يوقع بدلاً منه .

ج.عندما يصبح الجدول نهائياً يقوم رئيس الانتخاب بإعلام الوزير بذلك.

د.يحق لكل مرشح الحصول على نسخة من جداول الناخبين النهائية.

المادة 16:

يعين الوزير مدة الترشيح وموعدا للاقتراح ويبلغ ذلك إلى رئيس الانتخاب الذي عليه ان يعلنه للجمهور في دار البلدية وفي أي مكان آخر أو بأي وسيلة أخرى يراها مناسبة قبل بدء مدة الترشيح بخمسة ايام على الأقل.

المادة: 17:

أ. يجري الترشيح لعضوية المجلس بتسليم ورقة ترشيح على النموذج الذي يعتمده الوزير إلى رئيس الانتخاب خلال المدة المحددة في المادة(16) من هذا القانون موقعه حسب الأصول ومرفقه بإيصال مقبوضات يثبت ان المرشح قد دفع لمحاسب البلدية تأمينا مقداره مائة دينار للفئتين الأولى والثانية وخمسين دينار للفئتين الثالثة والرابعة ويقيد هذا المبلغ إيرادا لصندوق البلدية غير قابل للاسترداد.

ب. يجوز للمرشح ان ينسحب من الترشيح قبل اليوم المعين للاقتراح بتبليغ رئيس الانتخاب أشعار خطيا بذلك.

المادة 18:

يحق لكل من ادرج اسمه في جدول الناخبين أن يترشح وينتخب رئيساً لمجلس البلدية أو عضو فيه اذا توافرت فيه المؤهلات التالية:

أ. أن يكون قد اكمل خمساً وعشرين سنة شمسية من العمر .

ب.ان يحسن القراءة والكتابة.

ج.ان لا يكون موظفاً أو مستخدما في أي وزارة أو دائرة حكومية أو مؤسسة رسمية عامة أو بلدية ما لم يقدم استقالته قبل شهر من بدء موعد الترشيح، كما يتوجب على محامي البلدية انهاء عقدة معها خلال هذه المدة .

د. أن لا يكون عضوا في مجلس الأمة.

هـ. أن لا يكون محكوماً عليه بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف.

و. أن لا يكون مفلساً احتيالياً.

ز. ان يكون قد استكمل تنفيذ الإجراءات المنصوص عليها في المادة(17) من هذا القانون.

ح.أن يكون المرشح للرئاسة أو العضوية حاصلاً على براءة ذمة من البلدية.

المادة 19:

أ. اذا انقضت مدة الترشيح ولم يزد عدد المرشحين على عدد الاعضاء المطلوب انتخابهم يعلن رئيس الانتخاب انهم فازوا بالتزكية ويرسل تقريراً خطياً بذلك إلى الوزير يبين فيه اسم كل واحد منهم وعنوانه وتنشر النتيجة في الجريدة الرسمية، وتسري احكام هذه المادة على انتخاب الرئيس.

المادة 19:

أ. اذا انقضت مدة الترشيح ولم يزد عدد المرشحين على عدد الأعضاء المطلوب انتخابهم يعلن رئيس الانتخاب انهم فازوا بالتزكية ويرسل تقريراً خطياً بذلك إلى الوزير يبين فيه اسم كل واحد منهم وعنوانه وتنشر النتيجة في الجريدة الرسمية، وتسري أحكام هذه المادة على انتخاب الرئيس.

ب. واذا لم يتقدم للترشيح العدد المطلوب في أي دائرة انتخابية فلمجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير تعيين العدد المطلوب من الأعضاء من المسجلين في جدول الانتخاب لتلك الدائرة ممن تنطبق عليهم شروط العضوية.

المادة 20:

أ. اذا تبين بعد انقضاء مدة الترشيح ان عدد المرشحين لمركز الرئيس أو لعضوية المجلس يزيد على العدد المطلوب انتخابهم يعين رئيس الانتخاب مركزاً أو مراكز الاقتراع وساعة البدء في الاقتراع وساعة اغلاق صناديق الاقتراع على أن لا تقل مدة الاقتراع عن عشر ساعات.

المادة 21:

أ.يعين رئيس الانتخاب لكل مركز اقتراع لجنة اقتراع تتكون من رئيس وعضوين وكاتب للجنة من موظفي الحكومة ويعهد إليها بالإشراف على الاقتراع وإدارته بعد أن يقسم كل واحد م إفرادها أمامه بحضور المرشحين أو بحضور بعضهم يميناً علنية على الأمانة في العمل وكتمان سر الاقتراع.

ب.يزود رئيس لجنة الاقتراع بصندوق اقتراع واحد أو اكثر من طراز يقره الوزير وبنسختين من جدول الناخبين وبعدد كاف من أوراق الاقتراع التي يعين شكلها الوزير.

المادة22:

أ.يسمح بالبقاء في مركز الاقتراع للجنة الاقتراع ويحق للمرشح أو وكيل عنه يحمل تفويضا خطياً منه ولعدد من الشرطة للمحافظة على النظام في المركز ولأي شخص آخر ينتدبه رئيس الانتخاب للإشراف على سير عملية الاقتراع ولرئيس اللجنة أن يخرج مركز الاقتراع أي مرشح أو وكيل مرشح اذا رأى انه يعرقل الانتخاب أو يخل بالنظام.

ب. قبل الشروع في الاقتراع يقوم رئيس لجنة الاقتراع بفتح الصندوق او الصناديق المعدة بذلك ويعرضها على الموجودين في المركز ليروا انها خالية ثم يقفلها ويختمها بحضورهم ويوقع عليها وأعضاء لجنة الاقتراع بصورة يتعذر معها فتحها الا بكسر الختم وتقطيع التواقيع.

ج.يتم انتخاب الرئيس وأعضاء المجلس في أن واحد وعلى ورقتين منفصلتين ويجري انتخابهم في اقتراع واحد ويجري الاقتراع بدخول الناخب إلى مركز الاقتراع حيث يؤشر على اسمه في جدول الناخبين بعد التثبت من هويته ثم يسلم ورقتي الاقتراع موقعاً عليهما من قبل رئيس لجنة الاقتراع يكتب الناخب على الورقة الخاصة بالرئيس اسم الشخص الذي ينتخبه وعلى الورقة الأخرى أسماء الأشخاص الذين ينتخبهم لعضوية المجلس البلدي ثم يضع الورقتين كلا على حدة في صندوق الاقتراع المخصص لكل منهما على مرأى من الحضور.

د. اذا كان الناخب اميا أو عاجزاً عن الكتابة لاي سبب آخر يجوز له أن يختار احد أعضاء لجنة الاقتراع ليكتب له الأسماء التي يمليها عليه على مسمع ومرأى من أعضاء اللجنة.

هـ.عند الفراغ من الاقتراع يسد رئيس لجنة الاقتراع ثقوب صناديق الاقتراع ويختمها ويوقع عليها هو وأعضاء اللجنة بحضور الموجودين في مركز الاقتراع ثم يسلمها إلى رئيس الانتخاب مع ضبط ينظمه بالاشتراك مع أعضاء اللجنة يبين فيه عدد الناخبين المسجلين في الجدول وعدد الذين اشترك منهم في الاقتراع وأن عملية الاقتراع تمت حسب أحكام القانون مع ذكر أي مخالفة وقعت إثناء الاقتراع وكيفية معالجتها وتربط بالضبط.

المادة 23:

أ.يعين رئيس الانتخاب لجنة أو أكثر لا يقل عدد أعضائها عن ثلاثة يكون احدهم رئيساً لها لفرز أصوات الناخبين وإحصاء ما نال كل مرشح منها ويسلمها

صندوقاً أو أكثر من الصناديق التي عبّت بالاقتراع بعد أن يقسم أعضاؤها أمامه يمنياً علنية على الأمانة في العمل.

ب.تباشر لجنة الفرز عملها في نفس مكان الاقتراع وتعرض اللجنة كل صندوق على الحضور قبل فتحة للتثبت من سلامة أختامه ويحق للمرشحين أو وكلائهم أن يحضروا عملية الفرز.

ج. يفتح الصندوق وتخرج منه أوراق الاقتراع ويتولى رئيس لجنة الفرز تلاوتها علنا وتدون تحت أسماء أصحابها وتعني كلمة (علنا) انه يحق للمرشح أو وكيله أن يطلع على ورقة الاقتراع حين الفرز.

د.تغفل ورقة الاقتراع اذا لم يكن موقعا ًعلى ظهرها من رئيس الاقتراع أو كان يتعذر قراءة الأسماء المكتوبة فيها لعدم وضوحها أو كان عليها توقيع الناخب أو كان عليها توقيع الناخب أو أي علامة تدل عليه.

هـ. اذا ظهر أن ورقة اقتراع كتب عليها أسماء مرشحين يزيد على عدد الأعضاء المطلوب انتخابهم يحصى ما يساوي هذا العدد من تلك الأسماء ابتداء من الاسم الأول حسب ترتيبها في الورقة، ويغفل الباقي كما يغفل الاسم المكرر.

و. يعتبر قرار رئيس الانتخاب بصدد أي ورقة اقتراع قطعياً.

ز. تنظيم لجنة الفرز ضبطاً يبين عدد أوراق الاقتراع في كل صندوق فتحته وعدد الأصوات التي نالها كل من المرشحين وعدد الأوراق التي أغفلت مع بيان أسباب إغفالها وتسلم هذا الضبط مع جميع أوراق الاقتراع إلى رئيس لجنة الانتخاب.

المادة 24:

أ. يعلن رئيس الانتخاب اسم المرشح الذي فاز برئاسة البلدية وأسماء المرشحين الذين فازوا بعضوية المجلس لنيلهم اصواتاً أكثر مما نال غيرهم، ويبلغ ذلك إلى الوزير بتقرير يبين فيه عدد الناخبين الذين اشتركوا في الاقتراع وعدد الأصوات التي نالها كل واحد من المرشحين وعدد أوراق الاقتراع التي أغفلت مع بيان أسباب إغفالها وتنشر نتائج الانتخاب في الجريدة الرسمية ويوجه الوزير إلى الفائزين شهادات بانتخابهم.

ب. عند تساوي الأصوات يجري رئيس الانتخاب القرعة بين المرشحين بحضورهم أو حضور وكلائهم وبالطريقة التي يتفق مع هؤلاء عليها.

ج.يعلن رئيس الانتخاب أسماء الفائزات بالعضوية المخصصة للنساء وفقاً لما هو مبين في الفقرة(أ) من هذه المادة.

د.ترزم أوراق الاقتراع وضبوط اللجان وجداول الناخبين المؤشر عليها بصورة يتعذر معها فتح الرزمة دون كسر الختم وتحفظ في دائرة المتصرف إلى أن تنتهي المدة المخصصة للطعون ويبت نهائياً في أمر أي طعن قدم ضد الانتخابات ثم تتلف بعد ذلك.

المادة 25:

يشترط لصحة نتائج الانتخاب ان يكون قد اشترك فيه أكثر من نصف عدد الناخبين فإذا لم يتم ذلك في الوقت المحدد للاقتراع تقفل الصناديق وتختم وتبقى تحت الحراسة

إلى أن تفتح صباح اليوم التالي ويستمر الاقتراع عشر ساعات أخرى ثم تقفل الصناديق وتكون نتائج الاقتراع في هذه الحالة قطعية بصرف النظر عن عدد الناخبين الذين اشتركوا فيه.

المادة 26:

للوزير بموافقة مجلس الوزراء ان يعين عضوين أضافيين إلى كل مجلس بلدية ويكون لهذين العضوين حقوق الأعضاء المنتخبين نفسها.

المادة 27:

كل من ارتكب احد الأفعال التالية يعاقب بعد أدانته بغرامة لا تتجاوز مائة دينار تدفع لصندوق البلدية أو بالحبس مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر أو بكلتا هاتين العقوبتين:

أ.اورد بيانا كاذباً وهو عالم بذلك في أي وثيقة قدمها لأمر بجدول الناخبين أو تعمد بأي وسيلة أخرى إدخال اسم فيه أو حذف اسم منه خلافا لأحكام هذا القانون.

ب. زور او حرف أو شوه أو أخفى أو اتلف أو سرق جدول الناخبين أو ورقة ترشيح أو ورقة اقتراح أو أي وثيقة أخرى تتعلق بعلميات الانتخاب بقصد تغيير نتيجة الانتخاب أو لإيجاد ما يستلزم أعادة الاقتراع.

ج. القى في صندوق الاقتراع أو سلم رئيس لجنة الاقتراع ورقة اقتراع أو ترشيح مزورة أو محرفة .

د.اخل بحرية الانتخاب أو بنظام اجراءاته باستعمال القوة أو التهديد أو التشويش أو بالاشتراك في التجمهر أو المظاهرات.

هـ.تعرض لرئيس الانتخاب أو لأي رئيس من رؤساء اللجان أو أي من أعضائها أو استولى على صندوق اقتراح أو اتلفه أو فتحه دون أن يكون مكلفا بذلك قانوناً.

و. اشترك في الاقتراع وهو ي علم أن اسمه غير مدرج في جدول الانتخاب أو انه ادرج فيه بغير حق .

ز.استعمل حقه في الانتخاب أكثر من مرة واحدة في يوم الاقتراع أو انتحل شخصية غيره أو شخصية وهمية للاشتراك باسمها في الاقتراع.

ح. استعمل القوة أو الشدة أو التهديد بضرر مادي أو معنوي أو الخطف أو الحجز أو الاحتيال سواء كان ذلك مباشرة أو بالواسطة لاكراه ناخب على الاشتراك في الاقتراع أو الامتناع عن الاشتراك فيه أو لحمله على التصويت أو الامتناع عن التصويت لشخص معين أو أشخاص معينين أو انتقاما منه لانه فعل احد هذه الأفعال.

ط.استعمل أي وسيلة من وسائل الإكراه أو الإغراء لحمل شخص على ارتكاب جريمة يعاقب عليها هذا القانون.

ي. اعطي ناخبا مباشرة أو بالواسطة قبل الانتخاب أو في إثنائه أو إقراضه أو هبه أو اهدى اليه نقوداً أو مالاً من أي نوع آخر أو وعده بوظيفة، أو عمل أو أجر أو قدم له منفعة أو اغراء بأي نوع أو مساعدة في الحصول على شيء مما تقدم أو وعده بذلك على سبيل الرشوة لحملة على الاشتراك في الاقتراع أو الامتناع عن

الاشتراك فيه أو للتصويت أو الامتناع عن التصويت أو الامتناع عن التصويت لشخص معين أو اشخاص معينين أو مكافأة له على عمله احد هذه الافعال.

ك. قبل أو وافق أو تعاقد على قبول عرض من العروض أو الوعود أو الرشوات او المكافآت المعددة في الفقرة (ي) من هذه المادة مباشرة أو بالواسطة لقاء اعطائه صوته أو امتناعه عن التصويت أو لقاء حمله غيره على ذلك.

ل. افشى سر الاقتراع بعد حلفه اليمين.

م. نشر أو اذاع قبيل الانتخاب أو في اثنائه بيانات كاذبة عن سلوك احد المرشحين أو عن أخلاقه بقصد التأثير في نتيجة الانتخاب.

ن. دخل مركز الاقتراع أو مركز الفرز أو مكتب رئيس الانتخاب حاملاً سلاحاً أو اساء السلوك فيه وخالف اوامر رئيس الانتخاب أو رئيس لجنة الاقتراع أو رئيس لجنة الفرز.

س. طبع أو نشر أي وسيلة من وسائل العلنية ترمي إلى ترويج الانتخاب دون أن يكون مطبوعاً على الصفحة الأولى منها اسم وعنوان الطابع أو الناشر.

ع. احتفظ ببطاقة لغيره دون وجه حق أو استولى عليها أو اخفاها.

ف. ادعى الامية أو العجز عن الكتابة وهو ليس كذلك.

المادة 28:

كل من ادين بجريمة من الجرائم المنصوص عليها في المادة(27) من هذا القانون فلا يجوز إدراج اسمه في جداول الناخبين للمدة التي تعينها المحكمة في قرار الإدانة على أن لا تقل عن أربع ولا تزيد على ثمان واذا كان رئيساً للبلدية أو عضوا في مجلسها فتبطل رئاسته أو عضويته حسب مقتضى الحال اعتباراً من تاريخ اكتساب الحكم الدرجة القطعية.

المادة 29:

تقام الدعاوى المتعلقة بالجرائم المنصوص عليها في المادة (27) من هذا القانون من النيابة العامة أو بناء على شكوى احد الناخبين أو المرشحين خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ نتيجة الانتخابات المدعى بوقوع الجريمة في اثنائها في الجريدة الرسمية.

المادة 30:

أ. لكل ناخب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ نشر نتائج الانتخابات في الجريدة الرسمية ان يقدم إلى محكمة البداية التي تقع البلدية ضمن اختصاصها دعوى بما يلي:

1. الطعن في صحة انتخاب رئيس البلدية أو انتخاب أي عضو من أعضاء المجلس وتثبيت انتخاب غيره لتلك الرئاسة أو العضوية حسب مقتضى الحال وللمحكمة في هذه الحالة إعادة فرز الأصوات من قبل لجنة تعينها للتحقق من صحة الانتخاب.

2. فسخ نتيجة الانتخاب كله أو بعضه لوقوع مخالفة فيه لأحكام هذا القانون من شأنها التأثير في نتيجة.

ب. يعتبر كل من الرئيس والعضو المطعون بصحة انتخابه خصماً في دعاوي الطعن التي تقدم بمقتضى أحكام ا لفقرة (أ) من هذه المادة.

ج. تنظر المحكمة في دعوى الطعن بعد تبليغ الأطراف فيها وتستمع إلى البيانات التي تقدم لها أو تطلبها ولها اتخاذ جميع الإجراءات التي تراها لازمة لاقتناعها بأسباب الدعوى وتقرر اما رد الطعن أو قبوله وابطال انتخاب المطعون ضده وتثبيت انتخاب غيره لرئاسة البلدية او للعضوية في مجلسها حسب مقتضى الحال ولها إلغاء الانتخاب كله او بعضه في أي دائرة معينة منها ويكون قرارها الذي تصدره بمقتضى أحكام هذه الفقرة قطعياً ويبلغ إلى الوزير وينشر في الجريدة الرسمية.

د. اذا كان قرار المحكمة الصادرة الفقرة(ج) من هذه المادة يقضي بإلغاء عملية الانتخاب كلها أو بعضها يحدد الوزير موعداً لإجراء الانتخاب وفقاً لأحكام هذا القانون وتعتمد في الاقتراع الثاني جداول الانتخاب التي اعتمدت في الاقتراع الأول.

المادة31:

أ. يتسلم رئيس البلدية واعضاء المجلس مراكزهم ويباشرون أعمالهم بعد أعلان نتائج الانتخاب من قبل رئيس الانتخاب.

ب. واما العضو الجديد الذي يحل محل عضو شغر مركزه لسبب من الأسباب فيباشر عضويته اعتباراً من تلقي رئيس البلدية أشعارا بذلك من الوزير.

المادة 32:

تعتبر الإجراءات التي اتخذها مجلس البلدية قبل بطلان انتخاب رئيسها أو انتخاب أعضائها أو أي منهم لأي سبب من الأسباب القانونية ومعمولاً بها.

المادة33:

تنتهي ولاية المجلس بانتهاء مدة دورته أو حله وفقاً لأحكام هذا القانون.

المادة 34:

أ. ينتخب أعضاء المجلس من بينهم نائباً للرئيس ويتم الانتخاب بالحصول على أصوات أكثرية الأعضاء ويرجح الجانب الذي فيه الرئيس عند تساوي الأصوات وتبلغ نتيجة الانتخاب من قبل الرئيس إلى المحافظ وإلى الوزير وتنشر في الجريدة الرسمية.

ب.عند قيام نائب الرئيس بأعمال الرئاسة في حالة شغور مركز الرئيس لأي سبب من الأسباب أو في حالة تغيب الرئيس اكثر من اسبوع بالمرض أو الإجازة أو في مهمة رسمية خارج المملكة يتقاضى النائب من صندوق البلدية مكافأة تعادل راتب الرئيس وعلاواته مع نفقاته السفرية عن كامل مدة الشغور أو الغياب.

ج. يمنح كل عضو من أعضاء المجلس البلدي باستثناء الرئيس مكافأة عن كل جلسة مجلس يحضرها على الوجه التالي:

1. البلديات من الفئة الأولى والثانية عشرين ديناراً.

2.البلديات من الفئة الثالثة والرابعة خمسة عشر ديناراً.

د.تحدد حقوق رئيس البلدية وواجباته بما في ذلك راتبه والعلاوات والمكافأت التي يستحقها واجازاته والأمور التي يحظر عليه قيام بها والإجراءات والعقوبات التي تتخذ بحقه بمقتضى نظام يصدر لهذه الغاية.

المادة 35:

تتم استقالة الرئيس من رئاسة المجلس واستقالة نائب الرئيس من نيابة الرئاسة واستقالة العضو من عضوية المجلس بكتاب يقدمه إلى المجلس وتعتبر الاستقالة نهائية من تاريخ تسجيل الكتاب في دوان البلدية، وتبلغ إلى المحافظ وإلى الوزير.

المادة36:

أ. يفقد الرئيس أو العضو عضويته في المجلس حكما ويعتبر مركز أي منهما شاغراً في أي من الحالات التالية:

1.اذا تغيب عن حضور ثلاث جلسات متتالية بدون عذر مشروع يقبله المجلس أو عن ما مجموعه ربع عدد الجلسات التي عقدها المجلس خلال السنة.

2. اذا عمل في قضية ضد المجلس بصفته محامياً أو خبيراً أو وكيلاً أو اشترى حقاً متنازعاً عليه مع المجلس أو تملك ذلك الحق بأي طريقة أخرى.

3. اذا عقد اتفاقاً مع المجلس أو أصبح ذا منفعة في أي اتفاق تم مع المجلس أو من ينوب عنه ويستثنى من ذلك العقود والفوائد الناجمة عن كونه عضوا في شركة مساهمة بشرط أن لا يكون مديراً لها أو عضوا في مجلس ادارتها أو موظفاً فيها أو وكيلاً عنها.

4. إذا فقد ايا من المؤهلات التي يجب توافرها بمقتضى أحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه.

ب. للشخص الذي فقد رئاسته للمجلس أو عضويته فيه بمقتضى احكام الفقرة(أ) من هذه المادة أن يقدم إلى الوزير خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ نشر الإعلان عن فقده لمركزه في المجلس طلباً معللا لإبقائه في ذلك المركز ويكون قرار الوزير في الطلب نهائياً.

ج. يتولى المجلس تبليغ الوزير والمحافظ بفقد الرئيس أو العضو مركزه في المجلس خلال سبعة أيام من تاريخ وقوعه وينشر قرار فقد العضوية في الجريدة الرسمية.

المادة 37:

إذا توفي رئيس المجلس أو أي عضو فيه يبلغ المجلس ذلك للوزير والمحافظ وينشر النعي في الجريدة الرسمية .

المادة 38:

أ. باستثناء أمين عمان إذا شغر مركز الرئيس لأي سبب يقوم نائب الرئيس بمهامه لمدة أقصاها ثلاثة أشهر يتم خلالها انتخاب رئيس جديد للمدة المتبقية للرئيس السابق، إلا إذا كانت تلك المدة لا تزيد على سنة، عندئذ يستمر نائب الرئيس في القيام بمهام الرئيس لنهاية المدة المقررة للرئيس السابق.

ب. اذا شغر مركز عضو في المجلس نتيجة لأبطال عضويته بحكم محكمة أو باستقالته أو وفاته أو فقدانه عضويته أو توليه رئاسة البلدية وفقاً لأحكام الفقرة(أ) من هذه المادة فيخلفه فيه المرشح الذي نال أكثر الأصوات بعده إذا كان لا يزال محتفظاً بمؤهلات العضوية، والا فالذي بعده فإذا لم يوجد مرشح وفقاً لما هو منصوص عليه في هذه الفقرة يعين الوزير من بين الناخبين عضو لملء المركز الشاغر ممن تتوافر فيه مؤهلات العضوية وتنتهي العضوية المكتسبة بمقتضى هذه الفقرة بانتهاء دور المجلس التي تم التعيين خلالها.

ت. اذا شغرت عضوية أي من نساء في أي مجلس بلدي فتخلفها المرشحة التي نالت أعلى عدد من الأصوات من النساء غير الفائزات إذا كانت لا تزال محتفظة بمؤهلات وشروط العضوية والا فالتي تليها فإذا لم توجد مرشحة وفقاً لما هو منصوص عليه في هذه الفقرة تطبق الإجراءات الواردة في الفقرة (ب) من هذه المادة.

المادة 39:

ث. يجتمع المجلس في دار البلدية جلسة عادية مرة واحدة على الأقل في الأسبوع بدعوة من الرئيس أو نائبه في حال غيابه.

ج. يجوز للرئيس ولعدد من الأعضاء لا يقل عن الثلث دعوة المجلس إلى جلسات غير عادية على أن يدرج في الطلب المواضيع المراد بحثها وعلى الرئيس أن يلتزم بعقد هذه الجلسة والدعوة إليها خلال أسبوع من تاريخ تقديم الطلب.

ح. يبلغ الأعضاء عن موعد كل جلسة وجدول أعمالها قبل عقدها بيوم واحد على الأقل ويعلن الموعد وجدول الأعمال في مكان ظاهر من دار البلدية، ولا يجوز بحث أي موضوع خارج جدول الأعمال إلا اذا كان مستعجلاً.

خ. في حالة تغييب الرئيس ونائبه يرأس الجلسة أكبر الأعضاء سنا.

د. تكون جلسات المجلس علنية ولكل مواطن ذي مصلحة مباشرة في أي موضوع على جدول الأعمال أن يشارك في مناقشة ذلك الموضوع على أن يؤخذ القرارات في اجتماع سري، ويجوز عقد جلسات سرية إذا كانت تتعلق بالآداب العامة أو الأمور المتعلقة بشؤون الموظفين والجهاز الإداري في البلدية.

ذ. وتدون قرارات المجلس ووقائع الجلسات في سجل خاص مثبت الأوراق، ويوقع عليه الأعضاء.

ر. يتكون النصاب القانوني للجلسة بحضور اكثرية أعضاء المجلس فإذا لم يتوافر هذا النصاب في جلستين متواليتين تعتبر الجلسة الثالثة قانونية مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين فيها.

ز. تتخذ قرارات المجلس بالإجماع أو بأكثرية أصوات الأعضاء الحاضرين وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت مع رئيس الجلسة، وعلى العضو المخالف أن يبين أسباب مخالفته خطياً.

س. يجوز للمجلس تعيين لجان من بين أعضائه لمعالجة أي أمر من الأمور المعروضة عليه ولا يكون لقرارات هذه اللجان اعتبار ما لم يقرها المجلس.

المادة 40:

أ. مع مراعاة أحكام أي تشريع آخر تناط بمجلس البلدية الوظائف والسلطات والصلاحيات المبينة في البنوك التالية ضمن حدود منطقة البلدية ويحق له ان يمارسها مباشرة على أيدي موظفيه ومستخدميه، وإن يعهد بها أو ببعضها إلى متعهدين أو ملتزمين أو مقاولين وأن يعطي بها أو ببعضها امتيازات لأشخاص أو شركات لمدد لا تتجاوز ثلاثين سنة ويشترط في هذه الحالة حصول موافقة مجلس الوزراء على مدة الامتياز وشروطه.

1.تخطيط البلدة والشوارع:

تخطيط البلدة وفتح الشوارع وإلغاؤها وتعديلها وتعيين عرضها واستقامتها وتعبيدها وإنشاء أرصفتها وصيانتها وتنظيفها وإنارتها وتسميتها أو ترقيمها وترقيم بناياتها وتجميلها وتشجيرها ومنع التجاوز عليها ومراقبة ما يقع على الشوارع من الأراضي المكشوفة وتكليف أصحابها بإقامة الأسوار حولها.

2.رخص البناء :

مراقبة إنشاء الأبنية وهدمها وتغيير أشكالها وتركيب مصاعد كهربائية فيها وإعطاء رخص الإجراء هذه الأعمال وتحديد موقع البناية وشكلها ونسبة مساحتها إلى مساحة الأرض المنوي إنشاؤها عليها وضمان توفر الشروط الصحية فيها.

3. المجاري:

تصريف مياه الأمطار وانشاء المراحيض والمرافق الصحية وإدارتها مراقبتها.

4.الأسواق العامة:

تنظيم ا لأسواق العامة وانشأؤها وتعيين أنواع البضائع التي تباع في كل منها أو حظر بيعها خارجها.

5.الحرف والصناعات:

تنظيم الحرف والصناعات وتعيين إحياء خاصة لكل صنف منها ومراقبة المحلات والأعمال المقلعة للراحة أو المضرة بالصحة.

6. وسائط النقل البري ووسائله:

انشاء وتعيين وتنظيم مواقف مركبات النقل ضمن حدود البلديات ومراقبتها.

7.المحلات العامة:

مراقبة المطاعم والمقاهي والنوادي والحانات والمراقص والملاعب ودور التمثيل والسينما والملاهي العامة الأخرى وتنظيمها وتحديد مواعيد فتحها واغلاقها وطرح واستيفاء رسوم على بيع تذاركها.

8. المتنزهات

انشاء الساحات والحدائق والمتنزهات والحمامات ومحلات السباحة في البرك.

9. المطافئ ومنع الحرائق.

اتخاذ الاحتياطات لمنع الحرائق ومراقبة الوقود والمواد المشتعلة وتنظيم بيعها وخزانها واقتناء المطافئ وصيانتها

10. الاحتياط للفيضانات:

اتخاذ الاحتياطات لمنع إضرار الفيضانات والسيول.

1.اغاثة المنكوبين:

اغاثة منكوبي الحرائق والفيضانات والزلازل والكوارث العامة الأخرى جمع التبرعات لهم وتوزيعها عليهم .

12.المؤسسات التقنية والرياضة:

انشاء المتاحف والمكتبات العامة والمدارس والنوادي الثقافية والاجتماعية والموسيقية ومراقبتها .

13. الأغذية:

مراقبة الخبز واللحوم والأسماك والفواكه وغيرها من المواد الغذائية واتخاذ الإجراءات لمنع الغش فيها واتلاف الفاسد منها والمساهمة في مكافحة الغلاء.

14. معاينة الذبائح وإنشاء المسالخ:

فحص الحيوانات والدواجن المعدة للذبح واتخاذ الاحتياطات لمنع اصباتها بالأمراض تعيين مواقع لبيعها ومراقبة ذبحها وتصريف بقاياها وإنشاء المسالخ.

15.التنظيفات:

جمع الكناسة والنفايات و الفضلات من المنازل والمحلات العامة، ونقلها واتلافها وتنظيم ذلك.

16. الرقابة الصحية:

مراقبة المساكن والمحلات الأخرى للتثبيت من تصريف اقذارها بصورة منتظمة ومن نظافة الأدوات الصحية فيها واتخاذ التدابير لابادة البعوض والحشرات الأخرى فيها.

اتخاذ جميع الاحتياطات والإجراءات اللازمة للمحافظة على الصحة العامة ومنع تفشي الاوبئة بين الناس .

18.المقابر:

انشاء المقابر والغاؤها ومراقبتها وتعيين مواقعها ومواصفاتها ونقل الموتى ودفنهم وتنظيم الجنازات والمحافظة على حرمة المقابر.

19.الوقاية من الأخطار:

اتخاذ الاحتياطات اللازمة لوقاية الأشخاص والأموال ومنع وقوع الأضرار والحوادث المؤذية من جراء القيام بأي عمل من الأعمال المذكورة في هذه المادة.

20 . الباعة المتجولون والبسطات المظلات:

مراقبة وتنظيم الباعة المتجولين والمصورين المتجولين والحمالين وماسحي الأحذية والبسطات والمظلات .

21. الإعلانات :

ترخيص اللوحات والإعلانات ومراقبتها.

22.هدم الأبنية المتداعية:

هدم الأبنية المتداعية التي يخشى خطر سقوطها أو المضرة بالصحة والسلامة العامة أو التي تنبعث منها روائح كريهة مؤذية وذلك بعد انذار صاحبها أو شاغلها أو المسؤول عنها.

23.القبان:

وزن ما يباع بالجملة في الأسواق العامة خارج الدكاكين والمستودعات.

24.فضلات الطرق:

بيع فضلات الطرق أو استغلالها.

25.الكلاب:

مراقبة الكلاب والتخلص من الضالة منها والوقاية من إخطارها وترخيصها.

26.الدواب:

مراقبة الدواب المستخدمة في النقل والجر وتنظيم أسواق بيع الحيوانات والمواشي وحظر بيعها خارج هذه الأسواق.

27.الميزانية وقطع الحساب والملاك:

إقرار الميزانية السنوية والحساب الختامي وملاك المواطنين قبل إرسالها إلى مراجع التصديق

28.التصرف بأموال البلدية:

إدارة أملاك البلدية وأموالها وإقامة الأبنية اللازمة فيها وتأجيرها ورهنها وبيعها وابتياع غيرها وفقاً لأحكام هذا القانون وقبول الهبات والوصايا والتبرعات.

29.الوظائف الأخرى:

القيام بأي عمل آخر يقتضي عليه القيام به بمقتضى هذا القانون أو أي تشريع آخر معمول به في المملكة.

ب.الانظمة:

لمجلس الوزراء وضع الأنظمة اللازمة لتمكين المجلس من القيام بأي وظيفة من الوظائف أو ممارسة أي صلاحية من الصلاحيات المذكورة في الفقرة(أ) من هذه المادة وأن يضمن تلك الأنظمة نصوصاً لفرض غرامة لا تتجاوز عشرة دنانير على من يخالفها ونصوصاً أخرى تجيز للمجلس أن يعين الأشغال التي يجب على المكلف

القيام بها وإن يقوم بهذه الأشغال على نفقة ذلك المكلف بعد انذاره خطياً بوجوب انجازها خلال مدة معينة.

ج.الرسوم:

يجوز للمجلس أن يستوفي عن الخضار والفواكة التي تعرض في الأسواق وكذلك عن الأعمال والأمور المبينة في هذه المادة رسوماً تعين مقاديرها أو نسبها بموجب أنظمة يصدرها المجلس بموافقة مجلس الوزراء.

د.النفقات:

ر. 1.لمجلس الوزراء إصدار الأنظمة اللازمة التي تتيح للمجلس أن يستوفي عند تعبيد الطرق أو تزفيتها لأول مرة من أصحاب الأملاك المتاخمة لجانبي الطرق جزءاً من نفقات التعبيد والتزفيت يعينه المجلس بنسبة طول واجهة املاكهم على تلك الطرق شريطة ان لا تزيد على (50%) من مجموع النفقات.

2. تعتبر النفقات التي فرضت لهذا الغرض قبل العمل بهذا القانون مفروضة بمقتضاه سواء استوفيت ام لم تستوف عند صدور هذا القانون.

هـ. استطلاع راي البلدية في التشريع المتعلق بشؤونها:

إذا تولت إحدى دوائر الحكومة أي عمل من الأعمال المذكورة في الفقرة(أ) من هذه المادة كجزء من أعمالها وتنظيماتها العامة وجب عليها استطلاع رأي مجلس البلدية في جميع التشريعات والنظم والترتيبات التي تضعها لتنظيم أو مراقبة ذلك العمل.

و.توحيد التشريع:

على الوزير أن يسعى لإيجاد الاتساق والانسجام بين الأنظمة والتعريفات التي تضعها البلديات المختلفة بالاستناد إلى الفقرتين (ب) و(ج) من هذه المادة وأن يعمل لتوحيد أحكامها في البلديات التي تتشابه ظروفها وأحوالها ما امن ذلك.

ز. بصرف النظر عما ورد في هذا القانون يجوز لمجلس الوزراء إصدار أنظمة مباشرة في أي موضوع من اجل تنفيذ أحكامه، وتعتبر جميع الأنظمة الصادرة من قبل مجلس الوزراء مباشرة صحيحة وكأنها صادرة بمقتضى هذا القانون.

ح. يجوز للوزير بتنسيب من المحافظ إنشاء مجلس خدمات مشترك لمجموعة متقاربة من المجالس البلدية أو القرى يتمتع بالشخصية المعنوية ويمارس صلاحيات المجلس البلدي المنصوص عليها في القوانين النافذة المفعول وذلك فيما يتعلق بالخدمات والمشاريع المشتركة التي يقوم بها وللوزير بناء على تنسيب المحافظ حل مجلس الخدمات المشترك أو ضمن أي بلدية أو قرية او خارج أي بلدية أو قرية منه، وتتم تصفية أعمال مجلس الخدمات المشترك وحقوقه والتزاماته عند حله بموجب تعليمات يصدرها الوزير.

ط.لمجلس الوزراء إصدار الأنظمة اللازمة لتنفيذ إحكام الفقرة(ح) من هذا المادة وذلك فيما يتعلق بالأمور التالية:

1. تحديد وظائف مجلس الخدمات المشترك وصلاحياته في إدارة وتشغيل المشاريع المشتركة.
2. تعيين رئيس وأعضاء المجلس على أن لا يقل عدد الأعضاء الممثلين الذين تسميهم المجالس البلدية في المجلس عن ثلث أعضائه.
3. جمع الضرائب والرسوم والعوائد والأجور على المشاريع المشتركة التي يقوم بها المجلس وتحديد طريقة تحصيلها.
4. شؤون الموطنين والمستخدمين واللوازم.
5. المساهمة في تمويل مجلس الخدمات وأعداد ميزانيته وإقرارها.

ي. للمجلس ممارسة أي صلاحية تنموية وإنشاء مشاريع تنموية تعود بالنفع العام على مواطني البلدية.

المادة 41:

أ. تناط بالرئيس الصلاحيات والمسؤوليات التالية

1. يدعو المجلس إلى الانعقاد في مواعيد يعينها ويعلن عنها ويعد جداول الأعمال ويبلغها إلى الأعضاء ويرأس جلساته ويتولى إدارتها والمحافظة على النظام فيها.
2. ينوب عن المجلس في توقيع عقود الرهن والإيجار والاقتراض والصلح والعطاءات والتعهدات والمقاولات والالتزامات والبيع والشراء وفقاً للأنظمة السارية المفعول.
3. يمثل البلدية في الاجتماعات والمؤتمرات ولدى الجهات الرسمية.
4. يقوم بالمحافظة على حقوق البلدية والدفاع عن مصالحها بالطرق القانونية ويتولى جميع مخابرات البلدية.
5. يعتبر الرئيس رئيس الجهاز التنفيذي في البلدية ومرجع دوائرها.
6. يلتزم بقرارات المجلس ويعمل على تنفيذها.

ب. صلاحيات نائب الرئيس:

يمارس نائب الرئيس مسؤوليات وصلاحيات الرئيس في حالة غيابه بالمرض أو الإجازة أو السفر في مهمة رسمية خارج المملكة أو في حال شغور مركز الرئيس.

ج. مدير البلدية:

1. لمجلس الوزراء بتنسيب من الوزير أن يحدد البلديات التي يجب أن يعين لكل منها مدير.
2. يعين المدير بقرار بناء على تنسيب المجلس وتنتهي خدماته بالطريقة ذاتها ويحدد مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير راتب المدير وعلاواته وشروط استخدامه وسائر حقوقه المالية على يتقاضى ذلك من صندوق البلدية بموجب الأنظمة المعمول بها.
3. تناط بالمدير الصلاحيات والمسؤوليات التالية ويكون مسؤولاً عنها أمام المجلس:

أ. يعتبر مديراً للجهاز التنفيذي في البلدية ويكون مسؤولاً عن مراقبة وضمان حسن سير الأعمال فيها

ب. تنفيذ قرارات المجلس بأشراف الرئيس ومتابعة تنفيذ العقود.

ج.إعداد مشروع جدول أعمال الجلسات في المجلس وله الحق بحضور الجلسات والاشتراك في مناقشتها دون ان يكون له حق التصويت.

د. الأشراف على صيانة أملاك البلدية وأموالها والمحافظة علىها.

هـ.اعداد مشاريع الموازنة السنوية والتقرير السنوي وربع السنوي والحساب الختامي، ورفعها إلى الرئيس في الوقت المحدد.

و. مراقبة تحصيل واردات البلدية ومتابعتها والأمر بصرف النفقات وإصدار الحوالات وفقاً للقرارات الصادرة بمقتضى أحكام هذا القانون.

د. تفويض صلاحيات الرئيس:

يجوز للرئيس اثناء وجوده على رأس عمله أن يفوض أي من صلاحياته لأي عضو من أعضاء المجلس أو للمدير بشرط أن يقترن هذا التفويض بقرار من المجلس وموافقة المحافظ.

المادة 42:

أ. يجري تعيين موظفي البلدية وإحداث الوظائف وإلغاؤها وزيادة أو إنقاص مخصصاتها وفق جدول تشكيلات ملحق بالميزانية السنوية.

ب. أنظمة الموظفين

لمجلس الوزراء وضع أنظمة لموظفي البلديات ومستخدميها ينص فيها على واجباتهم ودرجاتهم وكيفية تعيينهم وترقيتهم وعزلهم وإجازاتهم واتخاذ الإجراءات التأديبية بحقهم والعناية الطبية بهم وتأمين حياتهم والتعويض عليهم وتخصيص رواتب تقاعد أو مكافآت لهم وإعطائهم علاوات ونفقات سفرية وإيفادهم في بعثات دراسية للتخصص وغير ذلك من الشوؤن التي تتعلق بهم على أن تراعى الحقوق المكتسبة للموظفين بمقتضى القوانين والأنظمة السابقة.

أ. يجوز للبلدية إنشاء صندوق إسكان لموظفيها يمتع بالشخصية الاعتبارية يهدف إلى توفير السكن المناسب لهم وتحدد موارده المالية ونسبة مساهمة الموظفين فيه وطريقة إدارية وتنظيم شؤونه واستثمار اموله واوجه الصرف منه بمقتضى نظام يصدر لهذه الغاية، شريطة عدم مساهمة البلدية في موارد الصندوق المالية.

المادة 43:

تسجل اموال البلدية غير المنقولة باسم مجلس البلدية ولا تباع هذه الأموال ولا توهب ولا ترهن ولا تؤجر مدة تزيد على ثلاث سنوات الا بقرار من المجلس يوافق عليه الوزير.

المادة 44:

يجوز لمجلس البلدية أن يقترض اموالاً من أي جهة بعد موافقة الوزير على الجهة التي يؤخذ منها القرض والغاية التي سينفق من اجلها ومقدار الفائدة وكيفية التسديد

وأي شروط خاصة قد يستلزمها الحصول على القرض، فإذا كانت معاملة الاقتراض تستلزم كفالة الحكومة وجب اخذ موافقة مجلس الوزراء على ذلك.

المادة 45:

أ . تتكون واردات البلدية من الضرائب والرسوم والأموال الأخرى المفروضة او المتعاقد عليها أو المتأتية بمقتضى أحكام هذا القانون أو أي نظام صادر بالاستناد اليه أو قانون أو نظام آخر نص فيه على استيفاء ضرائب أو رسوم للبلديات.

ب. يجري تحصيل الواردات من قبل مجلس البلدية أو من قبل الحكومة أو بواسطة متعهدين أو ملتزمين أو مقاولين تبعاً لأحكام القانون.

ج. يعتبر الشخص مكلفا بالضريبة أو الرسم اعتباراً من بدء السنة المالية التي تلي تملكه للعقار أن كان مالكاً أو اشغاله اياه أن كان مستأجراً.

د. تبقى الضرائب والرسوم المتحققة بمقتضى القوانين والانظمة التي كان معمولاً بها قبل نفاذ هذا القانون واجبه التحصيل كما لو كانت محققة بمقتضاه.

المادة 46:

أ.تخضع الابنية الواقعة ضمن سور مدينة القدس القديمة لضريبة الابنية والأراضي رغم اعفائها من الضريبة الحكومية وتتولى امانة القدس تخمين قيمة الإيجار السنوي الصافي وفق الأسس المتبعة في قانون ضريبة الأبنية والأراضي رقم(11) لسنة 1954 وتعديلاته.

ب. تخضع هذه الضريبة لأحكام قانون ضريبة الابنية والأراضي داخل مناطق البلديات من حيث التخمين والمراجعة والتحصيل والاعفاءات والغرامة.

ج. تكون فئة الضريبة المشار اليها في الفقرتين السابقتين كما يلي:

1. سبعة في المائة من صافي قيمة الإيجار السنوي للمباني بما في ذلك الساحة التي تقوم عليها أو تحيط بها.
2. خمسة في المائة من صافي قيمة الإيجار السنوي للأراضي التي ليست ساحة للمباني.

المادة 47:

أ. تستوفي البلدية من مشتري الأموال المنقولة التي تباع في المزاد العلني ضمن منطقة البلدية رسماً بنسبة ثلاثة بالمائة من بدل المزايدة الأخيرة.

ب. تجري جميع البيوع بالمزاد العلني بواسطة دلالين يعينهم الرئيس وتلزم البلدية رسوم الدلالة في مطلع كل سنة مالية بالمزاد العلني.

المادة 48:

أ. يقتطع لمنفعة البلديات ومجالس الخدمات المشتركة واي جهة تقوم بمهام البلدية ووظائفها بمقتضى تشريع خاص رسوم نسبتها(6%) على المشتقات النفطية التي تنتجها أو تستوردها شركة مصفاة البترول الأردنية أو أي جهة أخرى تقوم بمهامها باستثناء زيت الوقود.

ب. يتم استيفاء الرسوم المنصوص عليها في الفقرة(أ) من هذه المادة من وزارة المالية وتوزيع عليها وفقاً لما هو منصوص عليه في المادة (51) من هذا القانون أو أي تشريع يحل محله.

المادة 49:

يخصص للبلديات اربعون بالمائة من الرسوم التي تستوفي بمقتضى قانون السير النافذ المفعول عن رخص اقتناء المركبات.

المادة 50:

تخصص للبلديات الغرامات التي تستوفي عن مخالفات قانون السير النافذ المفعول وعن المخالفات الصحية والبلدية.

المادة 51:

أ.تقيد الواردات التي تجبيها الحكومة لمنفعة البلديات بمقتضى المواد(48)و(49) و(50) امانة للبلديات لدى وزارة المالية.

ب.توزع حصيلة هذه الواردات على البلديات بالنسب التي يقررها مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير على ان تراعى الاعتبارات التالية عند تعيين حصة كل بلدية:

1. عدد سكانها.
2. نسبة مساهمتها في حلب الايراد.
3. ما اذا كان لها مركز ذو أهمية خاصة.
4. ما يترتب عليها مسؤوليات ليس لها طابع محلي.

ج.يجوز لمجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير أن يخصص قسما من حصيلة هذه الواردات للأمور التالية:

1. دفع نفقات جهاز مركزي يساعد الوزير على مراقبة تطبيق أحكام هذا القانون والإشراف على إدارة البلديات وتقديم المشورة الفنية والتنظيمية لها.

2.دفع مساعداتع مالية لمجالس المشتركة والقرى التي لا توجد فيها مجالس لتمكينها من القيام بمشاريع ذات أهمية تستلزم المساعدة.

3.دفع نفقات فحص حسابات البلديات.

المادة 52:

أ. إذا استحق مبلغ للبلدية بمقتضى أحكام هذا القانون ولم يدفع خلال شهر من تاريخ استحقاقه يبلغ الرئيس المكلف انذاراً تحريرياً يبين فيه نوع المبلغ ومقداره والمدة التي استحق عنها، ووجوب دفعة خلال أسبوعين عن تاريخ التبليغ.

ب. يبلغ المكلف الإنذار بتسليمه اياه بالذات فإذا لم يعثر عليه أو رفض التبليغ يعتبر التبليغ واقعاً اذا بلغ الإنذار إلى مكان إقامته الأخير المعروف أو ارسل بالبريد المسجل إلى عنوانه الأخير المعروف.

ت. يحق لكل مكلف يعترض على صحة التكليف أن يرفع بذلك دعوى لدى المحكمة الحقوقية المختصة خلال المدة المعينة في الفقرة(أ) من هذه المادة شريطة أن يدفع المبلغ المطلوب منه أو يقدم تأمينات بشأنه ترضى عنه المحكمة ريثما يفصل في دعواه الا اذا كانت قد اجلت رسوم المحاكمة عليه بسبب فقره.

ث. تحصيل الأموال المنقولة وبيعها:اذا لم يدفع المبلغ خلال المدة المعينة في الفقرة(أ) من هذه المادة للرئيس تحصيل الأموال المستحقة للبلدية بواسطة دائرة التنفيذ بالطريقة التي تحصل بها الديون العادة المحكوم بها نهائياً.

ج. لا تطبق احكام هذه المادة على الضرائب والرسوم التي نص عليها هذا القانون أو أي نظام صادر بمقتضاه أو في أي قانون أو نظام أخر على أن تتولى الحكومة استيفاءها أو جبايتها لمنفعة البلديات.

المادة53:

يحق لمجلس الوزراء بناء على قرار مجلس البلدية أو الأمانة وتنسيب الوزير ان يقرر شطب أي مبلغ مستحق للبلدية إذا ثبت بعد مرور ثلاث سنوات على استحقاقه تعذر تحصيله كما يحق له بنفس الطريقة ان يقرر شطب أي قسم من المبلغ مستحق للبلدية اذا تبين له أن ذلك اقرب إلى تحقيق العدالة والانصاف أو اقتنع بانه لمصلحة البلدية.

المادة 54:

تتكون الموارد المالية لصندوق البلدية من مجموع الأموال التي تستوفيها البلدية أو تستوفي بالنيابة عنها أو تؤول إليها بمقتضى أحكام هذا القانون أو أي تشريع آخر وتدفع من الصندوق النفقات والتأديات وفقاً لما هو منصوص عليه في هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه.

المادة55:

أ. توضع للبلدية ميزانية سنوية يعمل بها بعد أقرارها من قبل المجلس وتصديقها من قبل الوزير، ويجوز وضع ملاحق للميزانية بالطريقة نفسها.

ب. يجب أن لا تتجاوز النفقات ما خصص لها من ميزانية السنة السابقة إلى أن يتم تصديق الميزانية الجديدة.

ت. يجوز نقل المخصصات من فصل إلى آخر أو من مادة إلى أخرى بقرار من المجلس من فصل إلى آخر أو من مادة إلى أخرى بقرار من المجلس وموافقة الوزير.

المادة 56:

يضع الرئيس حسابا ختامياً عن السنة المنتهية خلال أربعة أشهر على الأكثر من انتهائها ويرسله إلى الوزير لتصديقه بعد أقراره من قبل المجلس.

المادة57:

تنظم الاجراءات اللازمة لإدارة الصندوق والمحافظة عليه وكيفية القبض والصرف ومسك الدفاتر وقيد الحسابات ووضع الميزانية السنوية والحساب الختامي وغير ذلك من الأمور المتعلقة به بنظام مالي يضعه الوزير بموافقة مجلس الوزراء وينشر في الجريدة الرسمية.

المادة 58:

يضع مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير نظاما خاصاً بالبلديات للوازم والعطاءات والمقاولات ينص فيه على كيفية ابتياع اللوازم وقيدها وحفظها والتصرف بها وعلى كيفيه أجراء المناقصات والمزايدات والمقاولات والأمور الأخرى المتعلقة بإشغال البلدية.

المادة 59:

أ. للوزير وأي موظف مفوض منه أن يقوم في أي وقت بتفتيش أي بلدية وبأجراء فحص فجائي على صندوقها والاطلاع على جميع معاملاتها المالية والإدارية وقرارات المجلس ومحاضر التحقيق وتفتيش المستودعات والمكاتب وأماكن العمل والاتصال المباشر بأي موظف أو مستخدم واستجوابه وعلى الرئيس والأعضاء وموظفي البلدية ومستخدميها ان ينفذوا طلباته ويجيبوا على أسئلته ويسهلوا مهمته.

ب. يعتبر الشخص الذي يرفض أو يعوق أو يعارض تنفيذ الاجراءات المنصوص عليها في الفقرة(أ) من هذه المادة ممانعاً موظفي الدولة في اجراء وظائفهم الرسمية ويعاقب بمقتضى قانون العقوبات.

ت. يكون الضبط الذي ينظمه الشخص الذي يقوم بالتفتيش بمقتضى الفقرة (أ) من هذه المادة مصدقاً ومعمولاً به ما لم يثبت عكسه.

المادة 60:

تدقق حسابات البلدية من الوزراء وديوان المحاسبة.

المادة 61:

يضع الرئيس تقريراً سنوياً عن الأعمال التي تمت في بلديته وترسل نسخة من هذا التقرير إلى الوزير مع ملاحظات المجلس والمحافظ عليه.

المادة62:

كل من ارتكب أي مخالفة لأحكام هذا القانون أو أي نظام صادر بالاستناد اليه لم تعين لها فيه عقوبة خاصة يعاقب بعد ادانته بغرامة لا تتجاوز عشرين ديناراً.

المادة63:

يجري الانتخاب العام لجميع المجالس البلدية القائمة قبل نفاذ أحكام هذا القانون خلال ستة أشهر من تاريخ نفاذ أحكامه.

المادة 64:

للوزير إصدار التعليمات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون.

المادة 65:

يلغى قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955 وما طرأ عليه من تعديلات على أن تبقى

الأنظمة والتعليمات والقرارات الصادرة بمقتضاه نافذة المفعول إلى أن تلغى أو تعدل أو يستبدل غيرها بها وفقاً لأحكام هذا القانون خلال مدة أقصاها سنة من تاريخ نفاذه.

المادة 66:
رئيس الوزراء والوزراء المكلفون بتنفيذ أحكام هذا القانون.